

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação

Centro Tecnológico

Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção

Dissertação de Mestrado

***A PERCEPÇÃO DOS PREFEITOS DE SANTA
CATARINA EM RELAÇÃO AOS CONSELHOS
MUNICIPAIS SOB O CONTEXTO DO
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL***

POR

VILMAR COMASSETTO

Florianópolis, março de 2000


UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Centro Tecnológico
Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção
Dissertação de Mestrado

***A PERCEPÇÃO DOS PREFEITOS DE SANTA CATARINA
EM RELAÇÃO AOS CONSELHOS MUNICIPAIS SOB O
CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL***

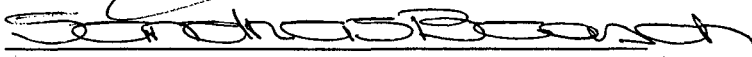
VILMAR COMASSETTO

*Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Engenharia de Produção - Centro Tecnológico da
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC -, em
cumprimento aos requisitos necessários à obtenção
do grau acadêmico de Mestre em Engenharia de
Produção.*


APROVADO PELA COMISSÃO EXAMINADORA EM 27/03/2000



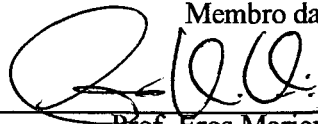
Prof. Ricardo Miranda Barcia, Ph. D.
Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção



Prof.ª. Sandra Sulamita Nahas Baasch, Dra.
Orientadora



Prof. Erni José Seibel, Dr.
Membro da Banca



Prof. Eros Marion Mussó, Dr.
Membro da Banca

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas contribuíram para a realização deste trabalho. A elas expresso meu agradecimento, e entre todas lembro particularmente:

- os colegas, professores e servidores do curso de pós-graduação em engenharia de produção e do curso de sociologia política da UFSC;
- a Epagri-SC e a Embrapa, pela possibilidade de realizar este curso;
- os conselheiros acadêmicos Sadi Sérgio Grimm e Eros Marion Mussoi;
- os prefeitos que muito gentilmente colaboraram com meu trabalho, concedendo as entrevistas;
- os amigos, em especial a Leane, a Luise, o Lucas, a Nadi, o Luia, a Loiva, a Juliane o João; a Bruna, a Michela e o Emerson;
- Luiz Carlos Mior, do qual recebi críticas e sugestões oportunas, as quais, além de colaborar com meu trabalho, vieram acompanhadas de amizade;
- os amigos de Ipira, Adriana, Moacir, Veríssimo, Lorena, Milton e Laura;
- professor Erni Seibel, pela amizade e oportunidade de discutir o conteúdo do trabalho;
- a professora Sandra Baasch, pelas críticas e sugestões, pela amizade, confiança e orientação.

Em especial, minha esposa *Claudete* e meus filhos *Eduardo* e *João Augusto*, pela compreensão, apoio, amor e carinho dedicados durante todos os momentos.

SUMÁRIO

RESUMO	vi
ABSTRACT	vii
INTRODUÇÃO	viii

CAPÍTULO 1 - DEBATE EM TORNO DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUSTENTABILIDADE

1.1 SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	15 ✓
1.2 CONCEPÇÃO DA NOÇÃO DE SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	17 ✓

CAPÍTULO 2- DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO COMPONENTE DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

2.1 DEMOCRACIA	27 ✓
2.2 TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA – TEORIAS E CONTROVÉRSIAS	28
2.3 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA - LIMITES E POSSIBILIDADES	32 ✓
2.4 PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA – LIMITES E POSSIBILIDADES NO MUNICÍPIO	37 ✓

CAPÍTULO 3 -. CULTURA POLÍTICA E AS ESTRUTURAS DE PODER

3.1 CULTURA POLÍTICA E COMPORTAMENTO POLÍTICO	46
3.2 CULTURA POLÍTICA	46
3.3 COMPORTAMENTO POLÍTICO DA SOCIEDADE BRASILEIRA	50
3.3.1 COMPORTAMENTO DAS ELITES BRASILEIRAS CONTEMPORÂNEAS – CONSEQUÊNCIAS E POSSIBILIDADES	62
3.3.2 COMPORTAMENTO DOS POLÍTICOS NA SOCIEDADE CATARINENSE	64

CAPÍTULO 4 - O MUNICÍPIO COMO ESPAÇO LOCAL DE ATUAÇÃO DOS CONSELHOS

4.1 O MUNICÍPIO	71
4.1.1 Aspectos Históricos	71
4.1.2 O Município no Brasil – Colônia e Império	72
4.1.3 O Município como Instrumento do Coronelismo Estadual na República Velha	73
4.1.4 O Município no Período de 1930 até a Constituição Federal de 1988	74
4.1.5 O Município como Ente da Federação na Constituição Federal de 1988	76

CAPÍTULO 5 - OS ATORES REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO

5.1 O PREFEITO	79
5.2 A CÂMARA DE VEREADORES	82

CAPÍTULO 6 - A SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS

6.1 OS CONSELHOS MUNICIPAIS	84
6.2 OS CONSELHOS NO CONTEXTO CATARINENSE.....	91

CAPÍTULO 7 - METODOLOGIA

7.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	102
7.2 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	103
7.3 COLETA DOS DADOS	105
7.4 ANÁLISE DOS DADOS	106

CAPÍTULO 8 - ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

8.1 ANÁLISE DAS PERCEPÇÕES DOS PREFEITOS	110
8.1.1 Criação e Manutenção dos Conselhos.....	110
8.1.2 Caráter dos Conselhos e Autonomia dos Prefeitos.....	112
8.1.3 A Discussão Interna nos Conselhos	119
8.1.4 Interferência do Prefeito na Indicação dos Conselheiros	122
8.1.5 Representatividade dos Conselheiros	125
8.1.6 Qualificação e Competência dos Conselheiros	127
8.1.7 Participação dos Conselheiros.....	130
8.1.8 Acompanhamento dos Conselheiros na Fase de Execução das Políticas Públicas.....	135
8.1.9 Comunicação do Poder Público com os Conselhos e seus Membros.....	136
8.1.10 Nível de Interferência dos Conselhos no Modo de Governar.....	138
8.1.11 Nível de Interferência dos Conselhos no Cotidiano do Município.....	141
8.1.12 Reação dos Vereadores em Relação aos Conselhos	143
8.1.13 Participação dos Conselhos na Elaboração do Orçamento Anual da Prefeitura.....	145

CAPÍTULO 9 - CONCLUSÕES E PROPOSIÇÕES

9.1 CONCLUSÕES	151
9.2 PROPOSIÇÕES	157

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	159
----------------------------------	-----

ANEXOS

ANEXO 1 - RELAÇÃO DOS PREFEITOS ENTREVISTADOS (em ordem alfabética)	168
ANEXO 2 – MAPA DE SANTA CATARINA COM OS MUNICÍPIOS E REGIÕES ADMINISTRATIVAS DA FECAM	170
ANEXO 3 – POPULAÇÃO E REGIÃO ADMINISTRATIVA DOS MUNICÍPIOS CUJOS PREFEITOS FORAM ENTREVISTADOS	171
ANEXO 4 – COMPROMISSO DE SIGILO DO ENTREVISTADOR COM OS PREFEITOS ENTREVISTADOS	173
ANEXO 5 – GUIA DAS ENTREVISTAS	174

RESUMO

No presente estudo, buscou-se analisar a percepção dos prefeitos de Santa Catarina em relação aos conselhos municipais e seus membros, considerando o conceito de democracia participativa, no contexto do desenvolvimento sustentável.

Considerando esse objetivo, pretendeu-se, à luz do debate sobre democracia participativa e cultura política, caracterizar a cultura política dos prefeitos em sua relação com os conselhos. Com esta caracterização, buscou-se identificar se os prefeitos reconhecem, os conselhos e seus membros como fóruns legítimos e com competência para a formulação, gestão e análise das políticas públicas. Diante desse reconhecimento, buscou-se verificar a influência dos conselhos e de seus membros no modo de governar desses prefeitos, identificando, em última instância, a contribuição desse processo, para o fortalecimento da sustentabilidade das políticas públicas ali formuladas.

Concluiu-se que entre os prefeitos entrevistados se evidencia um comportamento caracterizado por uma cultura política que mantém, em sua relação com os conselhos e seus membros, atitudes patrimonialistas, clientelistas, paternalistas e tecnocráticas, ao invés de atitudes que considerem pressupostos como democracia participativa, autonomia e participação.

Ao mesmo tempo, foi possível perceber, de um modo geral, que os prefeitos não reconhecem os conselhos e seus membros como fóruns legítimos e qualificados para a formulação das políticas públicas. Da mesma forma, evidenciou-se entre eles a percepção de que os conselhos não influenciam em seu modo de governar.

Diante do exposto, ao associarmos o conceito de democracia participativa, no contexto do desenvolvimento sustentável, ao comportamento político dos prefeitos em relação aos conselhos, bem como o não-reconhecimento de sua legitimidade e representatividade como formuladores das políticas públicas, a ponto de não modificar o seu modo de governar, concluiu-se que esse processo não fortalece a sustentabilidade das políticas públicas assim formuladas.

ABSTRACT

In the present study, it was looked to analyze the mayors' of Santa Catarina perception in relation to the municipal **advices** and your members, considering the concept of **participative** democracy, in the context of the sustainable development.

Considering this objective, it was intended, to the light of the debate on participative democracy and political culture, to characterize the mayors' political culture in your relationship with the advices. With this characterization, it was looked for to identify the mayors they recognize, the **advices** and your members as legitimate forums and with competence for the formulation, administration and analysis of the public politics. Before of that recognition, it was looked for to verify the influence of the **advices** and your members in the way of governing of those mayors, identifying the contribution of that process, to fortify the **sustentability** of the public politics there formulated.

It was ended that enters the interviewed mayors if it evidences a behavior characterized by a political culture that maintains, in your relationship with the **advices** and your members, patrimonialists, clientelistas, paternalist and tecnocráticas attitudes, instead of attitudes that consider presupposed as **participative** democracy, autonomy and participation.

At the same time, it was possible to notice, in a general way, that the mayors don't recognize the advices and your members as legitimate and qualified foruns for the formulation of the public politics. In the same way, it was evidenced among them the perception that the **advices** don't influence in your way of governing.

Before the exposed, to the we associate the concept of **participative** democracy, in the context of the sustainable development, to the mayors' political behavior in relation to the advices, as well as the no-recognition of your legitimacy and representativity as formulators of the public politics, to the point of not to modify your way of governing, conclude that the process doesn't fortify the **sustentabilidade** of the public politics formulated like this.

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo geral analisar a percepção dos prefeitos do estado de Santa Catarina em relação aos conselhos municipais e seus membros, considerando o conceito de democracia participativa no contexto do desenvolvimento sustentável.

Como objetivos específicos, busca: a) caracterizar a cultura política dos prefeitos em relação ao processo de participação e autonomia da sociedade civil na formulação, gestão e análise das políticas públicas, definidas no âmbito dos conselhos municipais; b) verificar se os prefeitos reconhecem os conselhos e seus membros como fóruns legítimos e qualificados para a formulação, gestão e análise das políticas públicas; c) finalmente, descobrir se os conselhos chegam a modificar o modo de governar dos prefeitos e identificar se esse processo, da forma como é reconhecido pelos prefeitos, contribui para o fortalecimento da sustentabilidade das políticas públicas.

A opção por este tema tem algumas justificativas de ordem teórica, de ordem prática e de ordem profissional. Do ponto de vista teórico, há todo um debate que precisa ser problematizado e mais bem compreendido. Nesse aspecto, há correntes de pensamento, conforme a própria Constituição Federal de 1988 expressa em seu art. 204, no qual determina a participação da população no processo de municipalização dos serviços em curso nos municípios, com a criação dos conselhos municipais, visando ao atendimento de princípios como a descentralização político-administrativa e, principalmente, a gestão democrática das políticas públicas municipais. Por outro lado, há também autores que ressaltam que, apesar do papel proposto aos conselhos e seus membros, a mera existência dos conselhos municipais pode se transformar em uma grande ilusão, porque a possibilidade de as decisões ali tomadas terem capilaridade dentro do governo e realmente virem a ser implementadas é muito relativa, dependendo da situação.

Do ponto de vista prático, optou-se por este tema porque o autor do presente estudo vem acompanhando este processo desde 1989, quando deu-se o início à implantação da municipalização dos serviços em Santa Catarina. No período de 1986 a 1992, atuou como profissional, na qualidade de engenheiro agrônomo da Epagri/SC (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão rural de Santa Catarina SA). De 1993 a 1996 atuou como prefeito

municipal no município de Ipira/SC, período em que se incrementou a criação dos conselhos no estado de Santa Catarina, justamente na época em que esteve à frente dos conselhos, então como representante do poder público.

Do ponto de vista profissional, justifica-se pelo fato de que a Epagri/SC, da qual o autor é servidor, desenvolve suas atividades, em nível municipal, através de projetos e convênios desenvolvidos por seus profissionais, em parceria com as administrações municipais, envolvendo, por um lado, a sociedade civil como público alvo de atendimento e, por outro lado, o poder público, representado em primeira instância pelo prefeito que está à frente das administrações municipais. Entendemos ser interessante para a empresa e seus profissionais conhecer o que pensam os prefeitos sobre os conselhos e seus membros, principalmente quando lhes reconhecem representatividade como instâncias deliberativas no processo de formulação, gestão e análise das políticas públicas. Ao mesmo tempo, entendemos que o prefeito se caracteriza como um ator social que, além de possuir amplos poderes frente à administração municipal, está, como qualquer ser humano, investido por uma cultura política que precisa ser mais bem compreendida, já que se manifesta e influi na relação prefeitura e conselhos com conseqüências da mais variada ordem.

A escolha do tema para pesquisa, que acabou se transformando em objeto de estudo, se deu também pela necessidade sentida pelo próprio autor de refletir, com mais profundidade, através de teorização, sobre uma experiência vivenciada como profissional, prefeito e cidadão.

Além disso, é fato que os conselhos municipais, das mais diferentes políticas setoriais, estão presentes em todos os municípios catarinenses - variando apenas em número, de acordo com a conjuntura local, independentemente de sua localização geográfica ou de sua demografia - e que seus membros deveriam ter a mesma representatividade e o mesmo poder de decisão. Em função da realidade político-institucional brasileira, entretanto, observa-se em nível municipal um forte personalismo dos prefeitos sobre as mais variadas decisões que envolvem o poder público, aí incluídos os conselhos municipais.

Sobre esta questão há um grande número de trabalhos, os quais, contudo, se restringem à problemática dos conselhos sob o ponto de vista dos usuários ou da sociedade civil. Apesar da importância dos membros representantes do poder público e de sua influência sobre as decisões nos conselhos, é grande a lacuna nos estudos acerca dos conselhos municipais,

abordando essa problemática sob o ponto de vista do poder público, mais especialmente do prefeito, considerando sua relação direta com os conselhos e seu poder de decisão em nível municipal.

Considerando a problemática assim colocada e a necessidade de fornecer subsídios para aprimorar o processo de formulação, gestão e análise das políticas públicas, este trabalho de pesquisa se propõe discutir a questão dos conselhos sob o ponto de vista dos prefeitos.

Para tanto, formularam-se as seguintes questões de pesquisa:

- 1) Como os prefeitos percebem os conselhos e seus membros?
- 2) Os prefeitos reconhecem os conselhos como fórum legítimo e com capacidade para a formulação, gestão e análise das políticas públicas municipais?
- 3) Os conselhos, da forma como foram concebidos e com a atuação que têm hoje, chegam a modificar o modo de governar dos prefeitos?
- 4) Considerando o conceito de desenvolvimento sustentável e a forma como os prefeitos percebem os conselhos e se relacionam com eles, a sustentabilidade das políticas públicas por eles definidas é fortalecida?

A hipótese de trabalho da qual partimos é a de que *predomina entre os prefeitos do estado de Santa Catarina a percepção de não reconhecer os conselhos como fóruns legítimos e qualificados para a formulação, gestão e análise das políticas públicas.*

Para desenvolver nosso trabalho, estruturamos esta dissertação com uma introdução, seguida de nove capítulos, ordenados conforme disposto a seguir:

Introdução

- 1) Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade
- 2) Democracia participativa
- 3) Cultura política e comportamento político
- 4) O município
- 5) O prefeito e os vereadores
- 6) Os conselhos municipais
- 7) Aspectos metodológicos
- 8) Análise e interpretação dos dados
- 9) Conclusões e proposições

No capítulo 1 abordam-se os diferentes conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável sob o ponto de vista de vários autores que tratam do assunto, desde seu histórico até as abordagens mais recentes. Também se busca deixar claro que o desenvolvimento sustentável não pode ser reduzido apenas à questão do meio ambiente, mais protegido e conservado, mas deve incluir a democracia participativa, aqui representada pela autonomia e participação da sociedade civil nos conselhos, como um de seus componentes básicos. Tal participação deve prevalecer na relação entre o prefeito, os conselhos e seus membros, com a finalidade de garantir a continuidade da execução das políticas públicas ao longo do tempo, impedindo que venham a sofrer solução de continuidade com a simples troca de mando na gestão do município, que normalmente acontece a cada quatro anos, quando ocorrem as eleições municipais. Acredita-se que se garantirmos aos conselhos uma relação em que predominem, entre os atores envolvidos, os pressupostos de uma democracia participativa sob o contexto do desenvolvimento sustentável, mais perto estaremos da conquista e do fortalecimento da sustentabilidade das políticas públicas ali formuladas.

No capítulo 2 faz-se inicialmente uma abordagem das teorias da transição de um regime autoritário para uma democracia, sob o ponto de vista de alguns autores. Esta abordagem ajuda a perceber que o problema da democracia não se reduz somente à questão do funcionamento adequado das instituições políticas, mas se deve também às práticas do aparelho de Estado e às suas relações com os demais atores sociais. As premissas de uma democracia participativa pressupõem, por um lado, a necessidade da existência de comunidades organizadas, informadas e educadas, capazes de se expressar, influir e decidir o tipo de desenvolvimento que aspiram, bem como capazes de avaliar e controlar o impacto de políticas, programas e projetos. Do outro lado, pressupõem a necessidade de autoridades que saibam lidar com o poder sem serem corrompidas por ele, isto é, que sejam governantes com responsabilidade social, capazes de se entender como a serviço do público. Neste caso, ter autoridade significa ter poder e capacidade para comandar com transparência, significando que podem ser chamados a prestar contas de seus atos por força de lei. Assim, a proposta de ampliar os espaços de atuação e consolidar a democracia participativa na formulação, gestão e análise das políticas públicas reside justamente na participação qualificada da sociedade neste processo. Participação esta definida como o encontro entre as instituições representativas, partidos e administração, por um lado, e os movimentos e organizações sociais que existem independentemente dos partidos políticos e dos mecanismos participativos, por outro.

No capítulo 3 busca-se definir, de forma mais específica, os diferentes conceitos de cultura política. Para desenvolver nosso trabalho, partimos do conceito, visto em Sani, citado por Seibel (1996), que define cultura política como o conjunto de atitudes, normas e crenças mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social e tendo como objeto fenômenos políticos. A pretensão é exprimir um conceito de cultura política que reflita uma prática de poder e gestão característica de estruturas de poder cristalizadas ou que se objetivem no interior da sociedade civil. Estas estruturas de poder, particularmente as patrimoniais e as tecnocráticas, organizam e delimitam relações sociais que se cristalizaram historicamente entre as classes e segmentos sociais dominantes e dominados, constituindo, portanto, uma cultura política, uma prática de poder e formas de relação que se constituem como única *práxis* política capaz de viabilizar os interesses de segmentos sociais. Com a definição do conceito de cultura política, busca-se também, neste capítulo, resgatar as origens do comportamento da sociedade brasileira e catarinense, principalmente no que se refere à estrutura de poder patrimonialista, ao sistema político coronelista, à relação clientelista e mandonista, analisando suas consequências e possibilidades, fruto desses comportamentos, nas relações entre o prefeito e a sociedade civil dentro dos conselhos, tendo como espaço geográfico o município.

No capítulo 4 aborda-se o município desde sua origem, papel e reconhecimento ao longo da história do Brasil, bem como as suas principais atribuições, definidas pela atual Constituição de 1988. Ao mesmo tempo, busca-se caracterizar o município como o local onde se manifestam as relações de poder, no âmbito dos conselhos municipais, envolvendo seja o poder público, aqui representado pelo prefeito e pelos vereadores, seja a sociedade civil.

O capítulo 5 tem por objetivo analisar o prefeito como a figura central no processo decisório municipal e, ao mesmo tempo, como ator social, que pretendemos pesquisar neste trabalho. A posição do prefeito como chefe do executivo municipal lhe dá um papel de grande relevo na administração do município, conferindo poderes de comando que influenciam significativamente na relação prefeitura e conselhos. Por isso é que se buscou identificar, com mais clareza, a figura do prefeito, pontuando de forma mais objetiva suas funções políticas e administrativas, tradicionalmente revestidas de forte personalismo.

No capítulo 6, optou-se resgatar alguns trabalhos já realizados a respeito dos conselhos municipais de sua concepção e papel, estabelecendo, segundo a visão de alguns autores, seus limites e possibilidades na conjuntura atual. Como veremos, o papel político que os

conselhos podem desempenhar enquanto novos instrumentos da política social, pode ser entre outros, como elementos do processo de radicalização da democracia além de atuarem como instituições de sustentabilidade política que assegurem, inclusive, a continuidade das políticas para além da duração dos mandatos eletivos. Além disso, referencia-se que a responsabilidade deliberativa, aliada à atribuição normativa e controladora, impõe aos conselhos municipais um significativo papel na construção e consolidação do exercício da democracia participativa.

No capítulo 7 descreve-se a metodologia utilizada na presente pesquisa.

No capítulo 8 tem-se como objetivo analisar e interpretar o conteúdo das entrevistas realizadas com os prefeitos, relacionando-o com o referencial teórico pesquisado e com a experiência prática do pesquisador.

Finalmente, no capítulo 9 buscam-se, de forma sintetizada, as conclusões, ao mesmo tempo em que se elaboram algumas proposições que venham a contribuir para o aperfeiçoamento do processo de formulação de políticas públicas pelos conselhos.

Isto posto, vale lembrar que a pesquisa não pretende julgar o comportamento e as atitudes dos prefeitos, mas sim analisar e provocar um debate em torno de suas percepções em suas relações com os conselhos e, dessa forma, colaborar para o aprimoramento do processo de formulação, gestão e análise das políticas públicas municipais.

CAPÍTULO 1

***DEBATE EM TORNO DO CONCEITO DE
SUSTENTABILIDADE E
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL***

1.1 SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Considerando os objetivos do nosso trabalho de pesquisa, nesse segmento, buscamos definir mais claramente o conceito que iremos adotar para caracterizar sustentabilidade e desenvolvimento sustentável.

No relatório “Nosso Futuro Comum” (1991), a expressão desenvolvimento sustentável surge com certa ênfase e busca, de alguma forma, despertar a conscientização pública e ressaltar a necessidade de um melhor gerenciamento das questões ambientais no sentido de buscar a sustentação do planeta. A definição que encontramos nesse documento para desenvolvimento sustentável é de que devemos satisfazer as necessidades da geração atual sem comprometer as necessidades das gerações futuras, considerando de responsabilidade de todos os cidadãos a preservação do meio ambiente.

A abordagem de Sachs (1986) em relação a esse tema centra-se, mais especificamente, no argumento de que o planejamento participativo recupera a participação da sociedade ao permitir que o cidadão contribua na elaboração de estratégias, transformando a sociedade civil numa terceira esfera de poder, contrabalançando-se com as esferas do Estado e do mercado, na medida em que toma consciência de si mesma e começa a interpelar-se e a se conhecer.

Antes de avançar na discussão dos diferentes significados de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, entende-se como necessário fazer uma revisão da trajetória histórica desses conceitos a fim de nos situarmos e posicionarmos a seu respeito, considerando os objetivos de nosso trabalho.

Quando se trata de conceituar desenvolvimento sustentável, faz-se necessário compreender, primeiramente, o que entendemos por desenvolvimento.

A respeito deste assunto, Almeida (1997) relata que, de um modo geral, as teorias desenvolvimentistas, quer sejam (neo)liberais ou marxistas, inspiram-se nas sociedades ocidentais para propor modelos para o conjunto do mundo. A idéia de desenvolvimento que fundamenta esta visão reside no paradigma do humanismo ocidental; ou seja, na compreensão

de que o desenvolvimento socioeconômico é provocado pelos avanços técnico-científicos, assegurando ele próprio o crescimento e o progresso das virtudes humanas, das liberdades e dos poderes dos homens. Ainda nessa mesma linha de considerações, o autor diz que seguidamente se tem reduzido a idéia de desenvolvimento à de modernização e, em consequência disso, os países do Terceiro Mundo são julgados à luz dos padrões dos países desenvolvidos, todos de modernização precoce. Este etnocentrismo conduziu à aplicação, no mundo inteiro, de um modelo único de modernização e, portanto, a ver “em atraso” os países “subdesenvolvidos”. A fronteira entre modernização e desenvolvimento foi, na verdade, sempre pouco clara, diz o autor. A primeira indica a capacidade que um sistema social tem de produzir a modernidade; a segunda, refere-se à vontade dos diferentes atores sociais (ou políticos) de transformar sua sociedade. Portanto a modernização, para o autor, é um processo, e desenvolvimento, uma política.

Também Rattner (1991:10), ao analisar esta questão, conclui que

“as teorias de desenvolvimento convencionais tem sido caracterizadas por um reducionismo econômico extremo, segundo o qual o aumento da renda nacional é considerado resultado do crescimento econômico. Este, por sua vez, foi considerado sinônimo de desenvolvimento, o que leva à inferência lógica de que aumento da produção levaria a um maior bem-estar. Diante do fracasso do desenvolvimentismo, amplamente demonstrado pela situação desastrosa dos países do Terceiro Mundo, no final da década dos anos oitenta, as doutrinas oficiais apontam para a dimensão ambiental como fator decisivo ou variável independente do desenvolvimento. Ao reducionismo economicista, portanto, acrescenta-se o ambientalista. Ao mesmo tempo, e com certa teimosia, continua-se a ignorar as dimensões sociopolíticas e culturais do desenvolvimento que constituem o cerne do problema”.

Por seu lado, Rampazzo (1997:157), ao abordar esta questão, cita Guimarães, o qual afirma que *“este final de século se caracteriza pelo esgotamento de um estilo de desenvolvimento que se mostrou ecologicamente predatório, socialmente perverso e politicamente injusto”*. Da mesma forma, esse mesmo autor diz que vivemos uma crise que é ecológica (esgotamento progressivo da base de recursos naturais), ambiental (redução da capacidade de recuperação dos ecossistemas) e político-institucional (ligada aos sistemas de poder para a posse, distribuição e uso dos recursos da sociedade).

Para o autor, o desenvolvimento baseado no crescimento ilimitado e na intensificação do livre mercado tem afetado, muitas vezes de forma irreversível, a integridade do

sistema ecológico e, conseqüentemente, a sustentabilidade. O autor cita novamente Guimarães, que afirma que estamos todos diante de duas situações: perpetuar o padrão atual de desenvolvimento (onde os países mais desenvolvidos consomem intensivamente os recursos naturais, permitindo um elevado grau de consumo que contrasta com as carências do mundo subdesenvolvido), ou rever esses padrões em benefício de um modelo que exerça menor pressão sobre a base de recursos e permita um desenvolvimento mais eqüitativo.

Também Vargas (1997:216), ao analisar o esgotamento do atual modelo de desenvolvimento, cita Almeida, o qual

“afirma que a grande questão que se coloca hoje diz respeito à possibilidade de nascimento de um novo modo de desenvolvimento que tenha uma base social, econômica, cultural e ambiental mais sustentável”. O autor referenciado verifica que o contexto recente é amplamente favorável à discussão e elaboração de um novo conceito de desenvolvimento. As crescentes evidências do custo ambiental e do padrão desenvolvimentista industrial vigente, a exaustão ambiental, a queda da renda na agricultura, as insuficiências do pensamento clássico e dos debates contemporâneos acerca do desenvolvimento dão contornos nítidos e precisos à nova e atual discussão acerca da construção de um novo paradigma desenvolvimentista a partir da noção de sustentabilidade.

Diante do contexto até aqui exposto, constata-se a existência de um ambiente favorável e uma necessidade de se promover uma discussão no sentido de buscar a elaboração de uma proposta que aborde um novo tipo de desenvolvimento.

Percebe-se que, mesmo sendo esta idéia intensamente trabalhada nos últimos anos, o que demonstra uma crescente preocupação em relação à uma proposta alternativa ao atual modelo de desenvolvimento, ainda está sujeita a diferentes concepções e definições.

1.2 CONCEPÇÃO DA NOÇÃO DE SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A noção de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável surge com o objetivo de se tentar romper com o modelo até então adotado, propondo-se como conceito alternativo de desenvolvimento. Relatamos aqui algumas das diversas fases de discussão por que passou este conceito.

Para melhor compreender o sentido de sustentabilidade, Gomes (1997:97) considera

importante reportar-se à estratégia de desenvolvimento global que nos anos 70 e 80 ficou conhecida como ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável, conceitos utilizados para expressar a preocupação de garantir as necessidades atuais sem comprometer a vida das gerações futuras. De acordo com o autor, o conceito de ecodesenvolvimento foi utilizado pela primeira vez em 1973 pelo canadense Maurice Strong “... para caracterizar uma concepção alternativa de política de desenvolvimento”.

Por sua vez Glaeser, citado por Sampaio (1994), diz que o ecodesenvolvimento ou desenvolvimento sustentável possui três objetivos: desenvolvimento – não aquele que reflete apenas os aspectos econômicos, mas também os sociais e ecológicos; ambientalismo - aquele que trabalha harmoniosamente sociedade e meio ambiente; *Self-reliance* – aquele que depende de seus próprios recursos, sendo articulador entre desenvolvimento e ambientalismo.

Segundo Sevilla, citado por Gomes (1997:98), a emergência teórica do “desenvolvimento sustentável oficial” inicia-se na década de 70, quando a pressão ambientalista passa a ter um peso considerável nos países capitalistas centrais. É neste contexto, de explosão ecológica, que surge a Conferência Sobre Meio Ambiente Humano organizada em Estocolmo pelas Nações Unidas, em 1972. Nesta conferência, segundo o autor, se estabelecem os princípios norteadores do desenvolvimento sustentável, que reconhecem que o subdesenvolvimento é a origem da degradação ambiental.

Nos meios especializados e no mundo acadêmico surge, na mesma época, segundo Buarque (1995), um novo conceito para expressar as novas vertentes teóricas do desenvolvimento – o ecodesenvolvimento – como um caminho alternativo que incorpora o respeito aos ritmos da natureza no processo de decisão sobre o futuro.

Esta abordagem procurou traçar alguns princípios básicos acerca da nova visão desenvolvimentista, a partir da integração de seis aspectos, os quais deveriam trilhar os caminhos dessa nova concepção de desenvolvimento: 1) satisfação das necessidades básicas; 2) solidariedade com as gerações futuras; 3) participação da população envolvida; 4) preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; 5) elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas; e 6) programas de educação.

Para Vieira (1998), ecodesenvolvimento designa, num primeiro momento, um “estilo” de desenvolvimento aplicável a projetos localizados não só em áreas rurais, mas também

urbanas, em oposição à diretriz mimético-dependente tradicionalmente incorporada pelos países pobres, da prioritária busca da satisfação de necessidades básicas e da promoção da autonomia (*self-reliance*) das populações envolvidas no processo. Num segundo momento, o conceito de ecodesenvolvimento designa também um enfoque de planejamento participativo de estratégias plurais de intervenção, adequadas a contextos sócio-culturais e ambientais específicos.

O Relatório Brundtland, segundo Bruseke, citado por Vargas (1997), é outro documento que resultou do trabalho da Comissão Mundial (da ONU) sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UnCED), que considera desenvolvimento sustentável como o que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazer suas próprias necessidades. Para o autor, esse relatório parte de uma análise dos problemas socioeconômicos e ecológicos de uma sociedade em escala global, sublinhando a interligação entre economia, tecnologia, sociedade e política. Para isso, chama a atenção para a necessidade de uma nova postura ética, caracterizada pela responsabilidade tanto entre as gerações quanto entre os membros contemporâneos da sociedade atual.

Uma outra fase de discussão aconteceu em junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro, onde se reuniram chefes de governo, cientistas, políticos, jornalistas e representantes de organizações não-governamentais (ONG's), para discutir a questão do meio ambiente. Segundo o autor acima citado, com base na opinião de alguns críticos, o único avanço efetivado foi a discussão acerca da necessária consciência sobre os perigos que o atual modelo de desenvolvimento representa para a população mundial. A interligação entre desenvolvimento socioeconômico e as transformações ocorridas no meio ambiente passou, com esta conferência, a fazer parte do discurso oficial da maioria dos governos do mundo. Neste sentido, o que os críticos fazem questão de ressaltar é que a conferência não passou de um discurso recheado de "boas intenções", porém sem deixar nenhum tipo de política efetiva.

Para Sachs (1997), a Declaração de Copenhague deve ser lida juntamente com a Declaração do Rio, adotada na Reunião de Cúpula da Terra, em 1992. As duas foram erigidas em torno do conceito de desenvolvimento sustentável centrado no ser humano e consideram a erradicação da pobreza como uma condição *sine qua non* de tal desenvolvimento. De acordo com o autor, ambas proclamam o direito ao desenvolvimento, embora a Declaração de Copenhague, incorporando os resultados da Conferência sobre os Direitos Humanos das Nações Unidas de 1993, o faça de maneira mais explícita e solene, como parte integrante dos direitos

humanos fundamentais. Diante do exposto, o autor propõe reconceitualizar o desenvolvimento como uma maneira de universalizar a apropriação efetiva de todos os direitos humanos – civis, políticos, mas também sociais, econômicos e culturais. Tal abordagem parece oferecer vantagens teóricas e operacionais: permite escapar do estreito economicismo e, ao mesmo tempo, oferece um arcabouço para a avaliação concreta do progresso (ou regressão) obtido no árduo caminho do mau desenvolvimento.

Para Vargas (1997), no entanto, com base nos mesmos conteúdos, transparece, dentro da perspectiva adotada pelos teóricos defensores do desenvolvimento sustentável, a idéia de que a crise ambiental nada mais é do que resultado de um determinado padrão de produção e consumo dos países desenvolvidos. Segundo o autor, para a solução desse problema bastaria a construção de um novo tipo de desenvolvimento, no caso, mais sustentável em termos ambientais, que buscase racionalizar a utilização dos recursos naturais não renováveis, adequando-se à necessidade do desenvolvimento presente, sem comprometer a possibilidade do desenvolvimento futuro. Como se percebe, o que ainda predomina, em última instância, é a lógica do mercado, onde se busca a sustentabilidade do processo de desenvolvimento capitalista, tendo por base um critério quantitativo e unidimensional.

Assim, o que se quer dentro da perspectiva do desenvolvimento sustentável, na opinião do autor, é uma compreensão adequada acerca do processo social que levou à crise dos padrões de desenvolvimento e consumo nos dias de hoje. Dito de outra forma, o autor observa que as conseqüências do padrão atual de desenvolvimento são determinadas pela forma como os seres humanos utilizam os recursos do planeta e são, por isso mesmo, como que determinadas pelo padrão de relações entre os próprios seres humanos.

Observam-se alguns paradoxos no discurso sobre sustentabilidade. Entre eles, destaca-se a propalada declaração pelos centros do poder mundial, sobre a falência do Estado como motor do desenvolvimento, os quais propõem sua completa substituição pela lógica do mercado. Para o referido autor, ao se analisar de perto a noção de sustentabilidade, constata-se que a sustentabilidade do desenvolvimento requer precisamente um mercado regulado e um horizonte de longo prazo para as decisões públicas. Um outro paradoxo levantado relaciona-se à questão de identificar e considerar quem são os atores sociais promotores do desenvolvimento sustentável. A idéia é que não se deve esperar que sejam os mesmos que constituem a base

social do padrão atual de desenvolvimento, para os quais a situação como está é favorável e seriam contrários a qualquer mudança que viesse a ameaçar esses privilégios.

O autor acima conclui sua análise considerando que a sustentabilidade do desenvolvimento exige, ao contrário do comumente afirmado, a democratização do Estado e não seu abandono e substituição pelo mercado. Com um estado democratizado, sob controle da sociedade civil, poder-se-iam resolver várias questões que dizem respeito à sustentabilidade do crescimento econômico, pois, se é certo que não se pode esperar a recuperação do processo de crescimento nas economias capitalistas, principalmente nos países subdesenvolvidos, sem que se incremente a disponibilidade dos recursos produtivos, também se torna irreal imaginar que tal recuperação possa adquirir um caráter de sustentabilidade se não se resolvem as situações de extrema desigualdade no acesso e distribuição dos recursos naturais, econômicos e políticos entre as classes mais desprivilegiadas do anárquico mundo do capital.

A esse respeito, Sachs (1997) também salienta que as formas estratégicas de intervenção do Estado são essenciais, associadas à criação de instituições capazes de regular, governar e facilitar o funcionamento dos mercados. Em sua ausência, a globalização irá produzir, uma vez mais, um *desenvolvimento desigual*.

Por seu lado, Becker (1997:64) sustenta uma postura na qual “qualquer novo modelo de desenvolvimento aparecerá, ou se conformará, dentro dos parâmetros e limites do processo de valorização do capital financeiro, cujas relações dominantes se realizam através do controle de informações, da apropriação do conhecimento e da capacidade de coordenação financeira global. Portanto, enfatiza o autor, a possibilidade de que aflorem novos modelos, novas utopias e, por consequência, coexistam múltiplos modelos de desenvolvimento, é uma realidade decorrente do próprio processo de transformações do sistema capitalista e em função dele”. Assim, segundo o autor, no interior de um processo de desenvolvimento a sustentabilidade pode ser conquistada através da crescente organização e participação da população no processo decisório e nos frutos do desenvolvimento. Além disso, defende que os diversos agentes das localidades é que definirão ou não a articulação interna nas comunidades locais e da natureza de suas relações externas com a sociedade regional, estadual, nacional, continental e mundial. Daí advêm a necessidade e a possibilidade de se conceber o desenvolvimento econômico, político e social como um processo amplamente participante, democrático e plural: um desenvolvimento diferenciado e, por isso, alternativo.

Para tanto, esse autor afirma que cada lugar, cada local, cada comunidade, cada microrregião, cada região, cada estado, cada nação, cada continente terá que produzir seus mecanismos e instrumentos institucionais de participação. Além disso, argumenta ser necessário pensar em alternativas complementares à democracia representativa que a elevem de uma democracia participada para uma democracia participante. Para isso é necessário superar dois desafios: criar alternativas para reconciliar os diversos aspectos do processo de desenvolvimento social, econômico, político, tecnológico, cultural e ambiental e recuperar a possibilidade de se fazer renascer no indivíduo a diferença, o plural e o diverso. O autor ainda coloca que repor esse conteúdo à democracia é devolver o caráter subversivo da democracia.

Bobbio, citado por Becker (1997:67), enfatiza que “essa não é uma relação pacífica; é um lugar de conflito, de diferença, de divergência, do plural, da contradição, porque a democracia é subversiva. E é subversiva no sentido mais radical da palavra, porque onde quer que ela chegue subverte a tradicional concessão do poder, tão tradicional, que é considerado natural, quando se trata de poder político ou econômico, do poder paterno ou sacerdotal – do alto para baixo”.

Desenvolvimento, segundo o entendimento de Sachs (1997), é um conceito abrangente, diferente de crescimento econômico, ainda considerado uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente, incluindo as dimensões ética, política, social, ecológica, econômica, cultural e territorial, todas elas sistematicamente interrelacionadas e formando um todo. A natureza processual do desenvolvimento exige, além disso, que se leve em consideração sua sustentabilidade (perenidade) para satisfazer o postulado ético da solidariedade diacrônica com as futuras gerações, simétrico ao postulado da solidariedade sincrônica com a geração presente, que, por sua vez, explica a primazia das considerações sociais na determinação dos objetivos do desenvolvimento.

Para Vieira (1998:58), o conceito de ecodesenvolvimento estimula a reflexão e a experimentação criativa e participativa com modalidades de crescimento econômico que valorizem o potencial de recursos naturais e humanos em cada contexto regional específico, minimizando os custos sociais e ecológicos e promovendo a autonomia das populações envolvidas – mesmo que se faça necessário um ritmo mais lento de crescimento, o que não é forçosamente obrigatório. Deste ponto de vista, toda estratégia deveria ser concebida e avaliada com base nos seguintes critérios: “1) prioridade ao alcance de finalidades sociais (satisfação de

necessidades básicas e promoção da equidade); 2) prudência ecológica (ou sustentabilidade ecológica); 3) valorização da participação e da autonomia (*self-reliance*), e 4) viabilidade econômica, sendo que neste modelo teórico todos esses critérios são vistos como interdependentes”.

A respeito do critério – autonomia e participação – que mais interessa ao nosso trabalho, o autor salienta que ele pode ser entendido “como a busca de um maior grau de interferência no processo de dinamização socioeconômica, através da ação da sociedade civil organizada”. Quanto ao termo *self-reliance*, o autor lembra que “ele não deveria ser entendido como um tipo de cultivo indiscriminado (e politicamente ingênuo) de autarquia ou auto-suficiência. Seu conteúdo essencial passa pela valorização de um perfil de regulação democrática dos conteúdos ao mesmo tempo sociais, culturais, econômicos, políticos e ambientais do processo de desenvolvimento”.

A este respeito, Rattner (1991) diz que o desenvolvimento sustentável não pode ser reduzido apenas à questão do meio ambiente ecológico mais racionalmente protegido e conservado. Tampouco serão as tecnologias apropriadas ou a economia planificada que, isoladamente, poderão assegurar desenvolvimento mais harmônico e sobrevivência da espécie humana. A visão integrada e holística do mundo, da sociedade e da trajetória dos homens requer, além de educação e conscientização permanentes, diferentes relações de produção. Na tentativa de formular teses para a reflexão e discussão, o autor diz que a crise atual do sistema só será superada mediante uma nova organização ou reorganização da produção e do consumo, a qual exigirá diferentes padrões de uso e exploração de recursos naturais e energéticos. Esta racionalização, ou superação da crise, em sua opinião, tanto pode ser o resultado de uma autogestão, baseada na mobilização e participação da população, consciente e ativa nas decisões que afetam seu destino e sobrevivência, quanto pode ser imposta por um Estado totalitário, impelido a tomar medidas de racionalização no uso de determinados materiais e recursos energéticos não-renováveis.

Além disso, Godard (1997) chama a atenção no sentido de que quando uma noção tem uma difusão tão ampla e diversificada quanto a de que hoje goza o desenvolvimento sustentável, isto significa que ela pode satisfazer a projetos e valores de uma grande variedade de atores e de grupos sociais, e que ela prepara o terreno para a formação de novos compromissos em suas relações. Desse ponto de vista, diz que o halo de incerteza que ainda envolve a noção

corresponde exatamente à função exercida na fase atual: aproximar problemáticas e interesses diferentes, abrir um caminho para novas relações, favorecer reorganizações.

Na opinião de Gómez (1997), ainda está por ser construído o marco teórico do desenvolvimento sustentável. Os estudiosos do tema parecem concordar de que para acontecer o processo de transição, do modelo vigente para um modelo sustentável, faz-se necessário adotar uma estratégia que possibilite a combinação adequada dos recursos naturais, genéticos, técnicos e humanos.

Diante do exposto, entende-se que os conceitos sobre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável não podem transformar-se num conceito, correndo o risco de servir como legitimador do modelo de desenvolvimento atualmente adotado e no qual vivemos, insustentável sob o ponto de vista ecológico, econômico e social.

Nos trabalhos que tratam sobre desenvolvimento sustentável não se observam análises mais específicas quanto a consideração do papel dos conselhos municipais relacionados com esse tema, considerando até a contemporaneidade do tratamento reservado a este tema.

No entanto, por ser um processo que envolve e afeta o destino de todos, o desenvolvimento sustentável, na visão de Rattner (1991), só poderá concretizar-se mediante a mobilização da população, buscando não somente melhores condições materiais de vida, mas, sobretudo, acesso a informação e poder, para decidir coletivamente sobre seu destino e assegurar a auto-realização e o pleno desenvolvimento individual.

Este autor enfatiza a necessidade de formular estratégias e elaborar diretrizes que abram amplo espaço para a organização autônoma dos envolvidos no processo, na gestão de suas atividades e na tomada de decisões que afetam o seu destino. Infere-se daí a necessidade de uma descentralização administrativa, financeira e política, condição básica para um verdadeiro regime democrático, capaz de assegurar o pleno desenvolvimento dos indivíduos, o desabrochamento de suas aptidões e personalidades e, assim, também o desenvolvimento da sociedade.

Isso vem ao encontro de Vieira (1998), o qual afirma que a idéia-força do ecodesenvolvimento pode ser considerada como geradora de um padrão de planejamento pensado como um espaço de aprendizagem social para a arquitetura de um novo projeto de sociedade, inspirado no conceito de democracia participativa. Contrasta, neste sentido, com um padrão que se caracteriza pela insistência em manter uma concepção reducionista da atividade

econômica e uma concepção tecnoburocrática da natureza dos processos de tomada de decisão política.

Assim, conforme Buarque (1996), nos valores contemporâneos não se pode limitar a qualidade de vida à disponibilidade de bens e serviços (materiais, ambientais e espirituais). A democracia e a liberdade, assim como a integração participativa do cidadão, na vida política e social, constitui também um bem de grande valor para a qualidade de vida. Por isso, concordamos com o autor e consideramos, para efeito de nosso trabalho, que democracia e participação representam objetivos adicionais a serem perseguidos pelo desenvolvimento sustentável, pelo que representam em qualidade. Dessa forma, o desenvolvimento sustentável deve ampliar e consolidar a democracia e criar instituições e mecanismos de participação da sociedade no processo decisório. Por outro lado, a participação representa ainda uma condição fundamental para a sustentação e viabilidade política dos caminhos e mudanças necessárias ao desenvolvimento, como um meio para assegurar a equidade social (efetividade das políticas).

CAPÍTULO 2

***DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO
COMPONENTE DO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL***

2.1 DEMOCRACIA

Sabe-se que são inúmeros os ângulos de discussão pelas quais se poderia abordar um tema tão vasto e complexo como o é o da democracia nas suas relações entre Estado e sociedade.

Considerando os objetivos desse trabalho, faz-se nesse segmento, de forma mais específica, uma abordagem no qual se considera a transformação política ocorrida no Brasil após os anos 80, caracterizando-se como um processo de transição de um Estado burocrático, autoritário, para um regime democrático

O estudo das teorias da transição, formuladas e defendidas por Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter e Adam Przeworski, segundo alguns de seus pressupostos, busca fazer uma análise e depois uma crítica de tais pressupostos, tendo por base os autores Leonardo Avritzer, Maria Regina Soares de Lima e Zairo Borges Cheibub.

Pelas diferentes abordagens, reconhece-se que o problema da democracia não se reduz somente à questão do funcionamento adequado das instituições políticas, mas se deve também às práticas do aparelho de Estado e às suas relações com os demais atores sociais.

Apesar do regime democrático em que vivemos, na essência da relação Estado-sociedade, entendida no município como prefeitura e conselhos, percebe-se um tipo de democracia que, segundo O'Donnell (1991), se caracteriza como delegativa. Nessa modalidade, o mandatário recebe uma autorização, através das eleições, para governar como achar conveniente, durante um período de tempo. Dessa forma, ainda encontramos governantes com esta perspectiva, em que a legitimidade de um governo tem origem no fato de ele ter sido eleito pela maioria. Isto cria nele uma postura de quem entende que a maioria lhe dá o direito de não precisar negociar o poder.

De acordo com Jara (1996:05), as premissas da democracia amplamente participativa, pressupõem

“a existência de comunidades organizadas, informadas e educadas, capazes de se expressar, influir e decidir o tipo de desenvolvimento a que aspiram, além da capacidade de avaliar e controlar o impacto de políticas, programas e projetos. Do outro lado, pressupõem autoridades que saibam

lidar com o poder, sem serem corrompidas por ele, ou seja, governantes com responsabilidade social, capazes de se entender a serviço do público. Nesse caso, ter autoridade significa ter poder e capacidade para comandar com transparência, significando que o governante pode ser chamado a prestar contas de seus atos por força de lei”.

Assim, considerando a democracia participativa como um dos pressupostos a serem alcançados e necessários para garantir a sustentabilidade das políticas públicas, pretende-se, neste segmento, discutir os caminhos que devem ser percorridos para um regime passar de uma democracia delegativa para uma democracia participativa. Quais os limites e potencialidades que deverão ser considerados para transcender essa forma de democracia delegativa para consolidar uma democracia participativa.

2.2 TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA – TEORIAS E CONTROVÉRSIAS

A redemocratização ocorrida no Brasil, nos anos 80 proporcionou o surgimento de muitos enfoques a respeito do processo de mudança, de um regime autoritário para a democracia. Uma democracia, segundo O'Donnell (1988a), é considerada não só como um regime desejável de articulação da vida política, mas também como um caminho eficaz, embora provavelmente lento, para assegurar sociedades mais justas e igualitárias.

Uma abordagem que tem permitido debater essa questão, colocando os limites e possibilidades desse processo, têm sido as teorias da transição.

De acordo com O'Donnell & Schmitter, citados por Avritzer (1995), a transição consiste no intervalo entre um regime político e outro. As transições são geralmente delimitadas, por um lado, pelo lançamento de um processo de dissolução e, por outro, pela instauração de alguma forma de democracia, pelo retorno a alguma forma de regime autoritário ou pela emergência de uma opção revolucionária. Assim, tem-se que a transição é o intervalo de tempo entre o enfraquecimento de um regime autoritário e a restauração da democracia.

O'Donnell (1988a), é um dos autores que trabalharam com essas teorias que estudam essa transição e que tomamos por base para nossa discussão. Esse autor considera que os processos de democratização vividos por países como o Brasil e a Argentina implicam duas transições. A primeira é a que vai do regime autoritário anterior até a instalação de um regime democrático. A segunda, vai deste governo até a consolidação da democracia.

Para esse autor, no Brasil, a primeira transição foi insolitamente prolongada e a segunda não será menos árdua nem menos prolongada; os caminhos que levam de um governo autoritário a um regime democrático são incertos e complexos e as possibilidades de regressão autoritária são múltiplas.

Por isso, o autor identifica alguns pontos que devem ser considerados pelos atores democráticos no sentido de avançar na consolidação da democracia, enfatizando que os atores democráticos devem ir criando um rico tecido de instituições – tanto as próprias da democracia política quanto as de representação de interesses sociais, inclusive de tipo corporativo – a exercerem a mediação, não excludente nem disruptiva, dos interesses, identidades e conflitos mobilizados em um determinado período.

Esta tarefa de construção institucional representativa, na opinião do autor, é fundamental. É o fio central que leva a uma democracia consolidada; sem ela, qualquer grau de democratização alcançado é precário e potencialmente explosivo.

A propósito dessa abordagem, Avritzer (1995), por seu lado, apresenta, analisa e critica dois pressupostos das teorias da transição. O primeiro pressuposto refere-se à noção de que a ausência de constrangimento, aqui entendido por veto, sobre o sistema político possa ser entendida como democratização. Em sua opinião, o conceito de poder de veto tem origem na noção de ação estratégica e na idéia de que a coordenação desse tipo de ação tem necessariamente de estar livre de constrangimento. Diante do exposto, assinala que não é difícil perceber o que explicaria a democratização: a possibilidade de que atores capazes de vetar resultados políticos deixem de fazê-lo. Apoiando-se fortemente na idéia de que a sociedade consiste em uma coordenação aleatória de ações individuais, as teorias da transição, segundo ele, sustentam que toda ação estaria, em princípio, livre de constrangimento ou permitiria pensar a democracia como coordenação da ação sem constrangimentos.

A essa idéia de veto da teoria da transição o autor opõe outra, baseada na concepção de cultura política, tal como defendida por Taylor, também citado pelo autor. De acordo com tal concepção, a democracia deve ser entendida como a interligação da livre operação do sistema político com o sistema de normas, valores, crenças e tradições culturais que predominam no interior desse mesmo sistema político. Este se constituiria, de acordo com Avritzer (1995), como o primeiro limite das chamadas teorias da transição para a democracia, a sua incapacidade de entender a interligação ou não pelos atores políticos de uma normatividade democrática, devido

a insuficiente problematização sobre o papel a ser desempenhado pelos atores políticos não-democráticos após completado o processo de transição. A ocupação de posições-chaves em um sistema político democrático, por atores políticos de convicções não-democráticas, ou semidemocráticas, implica constrangimentos para o exercício da democracia.

Para uma melhor definição, Avritzer (1995:121) se baseia em Mainwaring & Viola, para os quais atores políticos semidemocráticos são aqueles que têm “(...) uma atitude instrumental em relação à democracia. Eles não rejeitam a democracia (...) nem tampouco eles a defendem tal como os democratas radicais e ‘liberais’. Dependendo da circunstância, eles podem ser a favor da democracia representativa, da democracia restrita ou do autoritarismo”.

Assim, os autores observam que é possível perceber que esse tem sido o comportamento dominante das elites brasileiras em relação à democracia.

Ainda referindo-se ao primeiro pressuposto, o autor cita Rustow, tendo-o como outro teórico da transição, o qual tem a democracia não como uma situação, e sim como um processo que pode ser temporalmente longo. Desse modo, atores políticos autoritários não abandonam rapidamente suas restrições ao livre funcionamento das instituições políticas. Tampouco eles são, via de regra, derrotados depois de uma mobilização política curta. Pelo contrário, diz o autor, a democracia é em geral alcançada através de um processo longo de negociação, no qual são criadas garantias institucionais recíprocas entre governo e oposição.

Na análise de Avritzer (op.cit.), o segundo pressuposto das teorias da transição é a suposição de que a democracia constitui um fenômeno relacionado exclusivamente com a operação das instituições e do sistema político. Tal suposição, defendida por O'Donnell & Schmitter, citados pelo autor, enfatiza a operação das instituições políticas e a negociação entre atores políticos, relegando a um segundo plano as relações Estado-sociedade civil, assim como o impacto provocado pela modernização administrativa sobre a própria sociedade civil. A este respeito, o autor ressalta que a modernização pela qual passou a maioria dos países, nos quais o autoritarismo prevaleceu até recentemente, implicou a introdução de práticas e técnicas autoritárias no nível do Estado, sem um concomitante desenvolvimento dos mecanismos de controle da sociedade sobre as instâncias estatais nas quais tais práticas se consolidaram.

O autor acima citado faz sua crítica às teorias da transição para a democracia pela ausência de um esforço teórico capaz de mostrar o impacto das práticas autoritárias na relação

Estado-sociedade civil. O autor diz que as teorias da transição não tratam o surgimento da sociedade civil como um processo de renovação especial e de mudança na relação entre Estado e sociedade, mas abordam o ressurgimento da sociedade civil como uma ressurreição do “popular”, isto é, de uma forma indiferenciada de mobilização que existiu nos países latino-americanos durante o período populista, além de considerar que a sociedade civil se mobiliza indiferenciadamente e rapidamente esgota seu papel no processo de redemocratização.

O trabalho de Avritzer (1995:110) sustenta que a democratização deve ser ligada às práticas dos atores sociais e à sua luta contra o predomínio de formas sistêmicas de ação no interior dos domínios societários, permitindo aos atores sociais compensar a perda do controle sobre sua vida cotidiana através de mecanismos de limitação da operação do Estado e do mercado. Segundo esse autor, “a compreensão do processo de democratização a partir dessa ótica nos permite entendê-lo como uma disputa entre atores políticos democráticos e atores tradicionais acerca da cultura política que irá prevalecer no interior de uma sociedade com instituições democráticas”.

Avritzer (op.cit.), afirma que os teóricos da transição limitam sua abordagem a respeito do tema em discussão às regras estratégicas sobre competição eleitoral. Ele sustenta que as regras podem ser deduzidas da própria noção da sociedade como combinação aleatória da ação humana, e não considera necessário abordar sua dimensão normativa e consensual, embora defenda que uma teoria da democracia baseada no respeito ao auto-interesse estratégico é plausível e suficiente.

Para o autor, o sistema político, de acordo com essa concepção, não consiste em nada mais do que num sistema de coordenação de interesses diversos que dispensariam o estabelecimento de um consenso normativo. Para ele, é precisamente o rompimento com a automaticidade desse sistema de coordenação da ação que as teorias da transição chamam de autoritarismo, enquanto sua restauração é denominada de democratização.

Além disso, Avritzer (1995:112) também afirma que “é possível perceber os elementos principais da concepção de democracia defendida pelas teorias da transição. Trata-se de uma concepção não-normativa da democracia, de acordo com a qual os mecanismos de autorização e legitimação do poder poderiam se constituir simplesmente em virtude da retirada do poder de veto sobre as instituições políticas. As instituições políticas, por sua vez, também readquiriram automaticamente a capacidade de processar conflitos, capacidade esta que seria

inerente à sua própria existência”. Para o autor, o que está por trás dessa concepção é a idéia de que o sistema de coordenação da ação política pode prescindir da normatividade democrática.

Com relação às teorias da transição Lima & Cheibub (1996:101) destacam que na literatura sobre as novas democracias há consenso com relação a quando começa e termina a primeira transição, e já pudemos ver o que acontece quando da queda do regime autoritário prévio e da instalação do primeiro governo democraticamente eleito. Os autores concluem, em seu trabalho de pesquisa que, “na visão das elites estudadas, a primeira etapa do processo de transição democrática no Brasil estaria concluído”. Assim, concluem os autores, entre os diferentes setores da elite brasileira se observa uma consciência crescente da necessidade do fortalecimento das instituições que asseguram a agregação e a representação de interesses competitivos, a saber, os partidos políticos e o Congresso Nacional.

A área nebulosa, segundo os autores, diz respeito ao conteúdo da segunda transição, isto é, a fase da “consolidação da democracia” ou do funcionamento efetivo de um regime democrático. Os autores reforçam que, mesmo assumindo-se que o termo não implica apenas a permanência ou estabilidade do novo regime, mas aspectos qualitativos do mesmo, o primeiro problema na definição da segunda transição tem a ver com o uso de critérios contraditórios entre si. Nesse particular está a combinação entre funcionamento pleno da economia de mercado e a idéia de democracia participativa.

Considerando a abordagem anteriormente colocada associada aos objetivos do nosso trabalho, busca-se nesse momento definir o tipo de democracia que serviria para promover a consolidação democrática considerada na segunda transição.

2.3 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA – LIMITES E POSSIBILIDADES

Considerando o enfoque anterior sobre as teorias da transição, observa-se que muitos são os desafios que deverão ser vencidos para garantir a consolidação da democracia. Para alcançar esse objetivo e para efeito de nossa pesquisa, acredita-se na necessidade de que nas relações Estado – sociedade civil, prevaleça uma concepção ampla de cidadania em que acontece uma participação ativa da sociedade com capacidade de influir no processo de definição, priorização e execução das políticas públicas, no âmbito dos conselhos municipais, caracterizando-se como uma democracia participativa.

Antes de discutirmos de forma mais específica a questão da democracia participativa vale relatar a posição de Benevides (1996) a respeito da polêmica existente entre diferentes concepções de democracia ou, mais especificamente, entre democracia direta e democracia representativa e a conceituação de democracia semidireta, abordada pela autora.

Segundo a autora, o princípio da democracia semidireta está explícito no primeiro artigo da Constituição Brasileira, promulgada a 5 de outubro de 1988, o qual afirma o exercício do poder pelo povo através de representantes eleitos, ou “diretamente”. Conforme a autora, a combinação de representação com formas de democracia direta configura um regime de democracia semidireta. Os mecanismos de participação direta, contidos no artigo 14, são o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, que foram aprovados para vigorarem no nível nacional, estadual e municipal.

Em seu estudo, a autora busca esclarecer a polêmica entre aqueles que defendem a democracia direta e os que defendem a democracia representativa. A este respeito, ela cita Bobbio, o qual chama a atenção para o fato de que inexitem, na atualidade, democracias exclusivamente parlamentares – na medida em que formas de representação convivem com mecanismos de participação direta dos cidadãos. Portanto, para Bobbio, não teria sentido falar em democracia direta como se fosse regime “realmente existente”, mas apenas em formas de democracia direta ou, então, em mecanismos de democracia direta, que nunca existem isoladamente. Dentre tais formas destacam-se os conselhos populares, as assembléias, as experiências de autogestão. Por conseguinte, a autora considera que a maior parte das questões envolvidas na polêmica - democracia representativa *versus* democracia direta - é mal posta, a seu ver, justamente porque traz implícita uma alternativa radical – ou uma ou outra – e não considera a possibilidade do sistema misto.

Os equívocos citados pela autora dizem respeito ao fato de que a democracia direta é entendida apenas como uma curiosidade histórica: a nostalgia da participação do cidadão na *pólis* grega, o que configuraria a “democracia dos antigos”, restrita a uma elite e limitada ao espaço dos pequenos Estados, retomada por Rousseau no século XVIII. Além disso, continua a autora, a democracia direta é situada apenas nos contextos revolucionários, quando, efetivamente, predomina sobre a representação – como nos exemplos clássicos da Revolução Francesa, da Comuna de Paris e da Revolução Russa, além de estar associada ao “cesarismo plebiscitário”- como no exemplo da França napoleônica – e às ditaduras modernas nazifascistas.

E, por último, a democracia direta é identificada exclusivamente com formas particulares e mais visíveis da participação popular (como assembléias ou conselhos) ou, então, com a vigência de um instituto específico, como, por exemplo, o mandato imperativo.

Para a autora tais identificações são historicamente comprováveis e conceitualmente os exemplos constituem formas de democracia direta. O equívoco reside tanto na metonímia – tomar um aspecto pelo todo – quanto no anacronismo – transplante histórico, sem mediações, para a realidade contemporânea.

Apesar de a questão da democracia direta não ser central na discussão, achamos oportuno abordar as vantagens e desvantagens sobre as formas de democracia direta, mais voltados à nossa realidade e aos objetivos do nosso trabalho. A este respeito, a autora observa que em momento algum se encontram defensores de um regime de democracia direta *pura* (à moda clássica ateniense, ou dos três únicos e microscópicos cantões suíços). São, porém, numerosos os defensores da representação pura, temerosos de qualquer inovação que signifique a intromissão do povo nos direitos inalienáveis dos representantes.

Num breve resumo, a autora aponta algumas *desvantagens* da democracia direta. Aqui destacamos algumas do interesse da nossa pesquisa: a) o enfraquecimento dos partidos (“pilares da democracia”), das lideranças políticas e do próprio Parlamento, o que pode prejudicar o regime democrático; b) a incapacidade do povo para atuar com racionalidade e eficiência no processo legislativo; c) a irracionalidade de procedimentos que, ao enfraquecerem as autoridades constituídas e diluírem as responsabilidades, implicam lentidão ou paralisia do processo de tomada de decisões e sua implementação.

Como vantagens citadas pela autora, destacamos as seguintes: a) processo permanente de educação para a cidadania; o povo torna-se co-responsável no destino da coisa pública; b) dá-se ao povo o direito de decidir questões e problemas para cuja solução ele se sente mais preparado e legitimado do que os representantes; c) criação e fortalecimento de novas lideranças políticas fora das oligarquias; c) instrumento para aferição da vontade popular, servindo para a expressão tanto de desgostos, quanto de suas aspirações; possibilidades de mobilização dos “apáticos”, das “maiorias silenciosas”.

Por outro lado, temos defensores da democracia representativa que, no relato de Benevides (op.cit.), argumentam no sentido de que é a representação que corrige a democracia.

Não apenas como imperativo da razão, mas também por questões de ordem prática, essa corrente de pensamento enfatiza, em defesa de sua tese, que a representação corrige os “desvios plebiscitários” da democracia, disciplina a democracia e corrige a tentação da demagogia ou da oclocracia, degenerescências da democracia através do Legislativo e dos partidos políticos.

A respeito do tema até aqui abordado sobre democracia direta e democracia representativa, a autora verifica que a representação política – legítima e indispensável nas democracias modernas – é uma instituição deficiente para exprimir, com fidelidade, a vontade popular e a realização dos interesses do povo, na multiplicidade de suas manifestações. Esta premissa apóia-se na crescente insatisfação popular com a representação tradicional e na consolidação de vários institutos de democracia semidireta, em sociedades contemporâneas, os quais funcionam como corretivos à democracia representativa. Para efeito do seu estudo, a autora registra que a polêmica, grosso modo, distingue duas vertentes: a dos que consideram suficiente aperfeiçoar o sistema de representação tradicional; e a dos que procuram superá-lo em alguns pontos – nunca extingui-la – e propõem mecanismos de correção. A autora se coloca em favor da segunda vertente, posição com a qual também concordamos neste trabalho, só que especificando os conselhos municipais como um dos mecanismos de correção anteriormente colocados.

Diante do exposto, a autora considera que a oposição tradicional entre democracia representativa e democracia direta é um falso dilema. Ela acredita que as vantagens e desvantagens de cada sistema sugerem que não existem soluções excludentes e puras. Em função disso, insiste na expressão democracia semidireta, no duplo sentido da correção dos desvios da representação tradicional e da educação política do povo, pela consciência dos direitos de participar das decisões de interesse público, reconhecendo a necessidade de complementaridade entre representação e formas de participação direta.

Para efeito de nosso trabalho busca-se trabalhar com um conceito de democracia participativa, de acordo com o entendimento de Villasante (1995), pelo qual a democracia participativa é mais do que a participação cidadã, não se caracterizando como pura gestão ou administração, mas sim como processos de auto-organização e transformação social.

Já Brandão (1997:130) diz que a reflexão sobre a participação política está muito mais inserida em uma teoria da democracia como soberania popular, numa volta às origens, do que na concepção da democracia como método. Esta primeira concepção é uma teoria do

equilíbrio, não permitindo grandes espaços para as mudanças no sentido da constituição de uma democracia participativa. A participação, inclusive nesta teoria, tem um espaço absolutamente restrito onde o centro das suas atenções está voltado para as regras do jogo, não para a participação. Ao contrário, a teoria da democracia entendida como soberania popular – que também envolve regras, da mesma maneira que a teoria da democracia como método pode acolher, como uma de suas regras, a idéia da soberania popular – desloca o centro das suas atenções “das regras do jogo para a forma de expressar a soberania popular, em que a participação da cidadania tem um papel de absoluto destaque”.

Segundo o autor, a democracia como soberania popular é o primeiro passo para colocarmos a participação de volta no centro da teoria da democracia e permitirmos uma reflexão mais acurada sobre as possíveis formas de expressão da soberania popular pela articulação entre democracia direta e representativa, na constituição da institucionalidade de uma democracia participativa. Ao mesmo tempo, ter a participação política no centro de qualquer teoria democrática é cristalizar um instrumental de crítica necessário “à corrente dominante” da democracia, que tem na apatia um de seus mais sólidos pilares.

Como reforço a este aspecto, Villasante (1995) diz que a democracia é antes de tudo um método, um jogo de métodos. Não só de legitimações para as atuações públicas, mas também para a dinamização das sociedades e para conseguir alternativas de qualidade de vida. Ao mesmo tempo, enfatiza o fato de que não se trata apenas de que coincidam as condições objetivas com as subjetivas, pois aqui se precisa de algo mais, sendo que também hão de vir a coincidir métodos internos que autopropulsionem o processo e, para isso, os métodos reflexivos e práticos nos permitirão construir a partir desses condicionamentos. Para que haja um projeto (de desenvolvimento) com credibilidade e sustentabilidade, este não pode ser desenhado de antemão, mas deverá surgir de uma variedade de caminhos que se encontram no mesmo campo. Um campo de potencialidades, um campo em que as diversas potências são postas no jogo democrático, desde os diferentes ângulos da sociedade. Segundo o autor, é um campo antagônico com os sistemas atuais de dominação, um campo de outros valores que apostam num futuro possível e de qualidade, que não suprima as diversidades internas. Em todas essas potencialidades e jogos de contrapoderes consistem as “democracias participativas” que, muito mais do que para a participação cidadã, aponta para as alternativas de sociedade.

Dessa forma, a democracia hoje, deve atender a um equilíbrio de poderes entre os legitimados pelos votos e os legitimados por suas iniciativas de base e os legitimados pelos conhecimentos profissionais. Ninguém sozinho pode pretender ter a verdade por si mesmo. Os partidos que não permitem a participação acabam em um processo de gestão que os separa das bases; os movimentos por si só podem acabar em populismos sem controle e os profissionais podem acabar em uma tecnocracia, que também estaria negando o jogo democrático.

A respeito deste tema, Benevides (1996) acredita que as palavras dos defensores da teoria da democracia participativa, de que a condição necessária para o estabelecimento de uma forma de governo democrático consiste numa sociedade participativa, não são de todo irrealistas. Quer possa ou não ser compreendido, o ideal dos primeiros teóricos 'clássicos' da democracia participativa permanece, com uma intensidade muito maior, uma questão viva e em aberto.

→ O exercício da democracia participativa, segundo a autora acima referenciada, exige um desenvolvimento da informação que, por sua vez, passa pela educação e pela democratização da mídia, enquanto instância dominante de socialização. A informação aos cidadãos não só é fundamental para orientar o processo de planejamento, mas deve comportar a possibilidade de comunicação e diálogo permanente entre a sociedade política e a sociedade civil. Segundo o autor, muitas oportunidades sociais permanecem perdidas porque os cidadãos não têm acesso à informação. A transparência da administração pública depende desse acesso. O governo local sem possibilidade de controle democrático tende a ser corrupto. O município se controla a si mesmo. São os cidadãos e as comunidades, desde que organizadas e informadas, que garantem a transparência da gestão pública.

2.4 PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA: LIMITES E POSSIBILIDADES NO MUNICÍPIO

Uma das proposições no sentido de ampliar os espaços de atuação e consolidar a democracia participativa na formulação, gestão e análise das políticas públicas reside justamente na participação qualificada da sociedade nesse processo. Participação essa definida como sendo o encontro entre as instituições representativas, partidos e administração, por um lado, e os movimentos e organizações sociais, que existem independentemente dos partidos políticos e dos mecanismos participativos, por outro.

Neste sentido, a participação da sociedade civil que interessa discutir, para efeito dos objetivos de nosso estudo, é aquela que se realiza através de canais formais e informais de discussão, existentes no município, e que permitem essa participação como intervenção direta da população no processo de formulação, gestão e análise das políticas públicas. Mais especificamente falando, considera-se a participação, do ponto de vista do poder local, tendo como instância decisória os conselhos paritários de gestão de políticas públicas setoriais existentes no município.

A abordagem que se pretende fazer neste segmento é no sentido de discutir a vinculação da participação da sociedade com os processos de descentralização político-administrativa e de ampliação das possibilidades da democracia participativa na gestão municipal, mais especificamente nas relações poder executivo *versus* conselhos municipais.

Para efeito de nosso trabalho de pesquisa podemos definir participação social como

“capacidade especificamente política de escolher entre alternativas, ou como processo de conquista e construção organizada da equidade social, cidadania, bem-estar econômico e equilíbrio ambiental. Na opinião do autor, somos cidadãos livres apenas na medida em que temos acesso à esfera de tomada de decisões, tendo oportunidade para fazer as melhores escolhas e criar nosso próprio destino. Isso, segundo o autor, depende tanto dos valores que residem dentro de nossa cultura, quanto dos conceitos que vivem dentro de nossa gente” (Jara, 1996:08).

De acordo com Mendonça (1992), em pelo menos três níveis, no âmbito da sociedade, a questão da participação se manifesta. Em primeiro lugar, no nível macrossocietal, isto é, no âmbito da sociedade civil e seus processos de organização; em segundo, na esfera da relação dos cidadãos, usuários e contribuintes, bem como na administração pública em geral; em terceiro, no espaço das empresas, tendo por foco a participação do empregado no processo de tomada de decisão. Em todos esses domínios, existem resistências e dificuldades para a viabilização da administração participativa.

A participação da sociedade civil que interessa ao nosso estudo é aquela que se realiza através de canais existentes no município, principalmente os conselhos municipais, e que permitem essa participação como intervenção direta da população na discussão, elaboração e execução das políticas públicas.

Para Dallari (1994), a discussão do tema da participação política passa evidentemente pelo Estado, como ente que tem determinado, historicamente, a maior ou menor inserção dos atores sociais na definição da trajetória política, econômica, social e ambiental dos diversos tipos de sociedade.

Neste sentido, é esclarecedora a opinião de Dantas (1988:45), segundo o qual muitos são os níveis e condicionamentos da participação. O referido autor considera que “a participação coletiva aparece pela integração da pessoa como indivíduo em qualquer grupo social. Esta reunião de esforços vai permitir uma força que é bem maior do aquela resultante da simples soma de seus componentes e será tanto mais eficiente quanto mais bem organizada”. Assim, tem-se que as formas de participação podem ser imposta, voluntária ou concedida. A participação imposta, acontece quando o indivíduo é obrigado a fazer parte de grupos e a realizar determinadas atividades consideradas indispensáveis (ex.: votar). A participação voluntária acontece quando o grupo é criado pelos próprios participantes, os quais definem seu funcionamento, objetivos, metas e métodos de ação (ex.: sindicato, associação de bairros). Já a participação concedida acontece quando ela faz parte do poder ou da influência exercida pelos subordinados e é considerada legítima por eles e seus superiores; neste tipo de participação pode ser enquadrado o planejamento participativo.

Para Sachs (1986), uma participação genuína da sociedade civil deve ser medida pelo poder de iniciativa conquistado pela comunidade; pelo espaço para experiências locais; pelo grau de simetria nas relações da sociedade civil com os diferentes níveis de governo e as forças de mercado; pelos mecanismos existentes para acordos e resolução de conflitos e pela natureza do processo de planejamento.

Independentemente de qualquer conceituação, Jacobi (1992) entende que a discussão e defesa da participação da sociedade nesse processo em discussão se justifica pela idéia de que todas as pessoas são afetadas pelas decisões governamentais, e assim todos têm o direito de participar no processo decisório.

A respeito desse assunto, Villasante (1995) acredita que a participação cidadã é possível, hoje, quando há vontade política para isso e a sociedade se interessa pelo processo se realmente se conseguem coisas concretas como fruto dessa participação.

Jacobi (1993:23), a este propósito, aponta para as diferentes maneiras de interpretar e conceber a participação, estreitamente vinculadas a diferentes concepções políticas e econômicas, marcadas pela ambigüidade e pelos limites da inserção. Para alguns autores, o conceito de participação não se refere a um fenômeno singular e delimitado, mas a um conjunto – que mantém certa autonomia – de processos inter-relacionados, permeados por uma noção de conflito. Para outros autores, a noção de participação é concebida em relação a uma maior eficiência da ação estatal. A esse respeito o autor cita Jordi Borja, que, num de seus textos sobre governos locais, define participação como o encontro entre instituições representativas, partidos e administração, por um lado, e os movimentos e organizações sociais, que existem independentemente dos partidos políticos e dos mecanismos participativos, por outro.

Um outro aspecto relativo a esse tema diz respeito à dimensão não propriamente política da participação popular. Trata-se do que Gondim (1992) considera como seus aspectos culturais e talvez integrativos, em contraste com seu caráter conflituoso. Este último, bastante enfatizado por Soares, citado pela autora, destaca a necessidade de se aprender a conviver com os conflitos, optando por mecanismos pluralistas de negociação de interesses. Contudo, segundo a autora, caberia indagar se tanto do lado dos técnicos e políticos que atuam no Estado, como do lado dos movimentos sociais, é viável manter, por períodos prolongados, um método de tomada de decisões que implique uma convivência constantemente marcada por elevados níveis de tensão. Se a busca do prazer constitui um elemento primordial da natureza humana, é preciso reconhecer, descobrir ou criar o lado prazeroso da participação popular. Para dirigentes, técnicos e militantes do movimento social, as políticas participativas podem ser gratificantes na medida em que viabilizam a realização de ideais políticos e profissionais, ou mesmo de ambições pessoais. Para a maioria das pessoas, além da gratificação decorrente da obtenção de benefícios sociais ou pessoais, são necessários outros incentivos para mantê-las envolvidas em atividades coletivas, pelo menos no contexto de uma sociedade capitalista e de uma cultura individualista.

Para Dantas (1988:42), “a participação é uma necessidade fundamental do ser humano, do modo como o são a comida, o sono e a saúde. Será através da participação que o homem irá conseguir e adquirir motivos de afeto, estima e auto-realização”. Além disso, sua prática envolve a satisfação de outras necessidades não menos básicas, como a interação com os demais seres humanos, a auto-expressão, o desenvolvimento do pensamento reflexivo, o prazer de criar e recriar coisas e, ainda, sua valorização pelos outros. Assim, entendendo-se a

participação como inerente à natureza social do homem, ela só desenvolverá a plenitude do seu potencial em uma sociedade que permita e fomente a participação de todos.

Além disso, faz-se necessário delimitar a escala em que é possível uma maior participação da população nas decisões. Souto-Maior (1993) entende que a implantação de uma estratégia de desenvolvimento sustentável deverá necessariamente levar em consideração, simultaneamente, a questão dos limites municipais e a questão da unidade espacial mais adequada para seus propósitos. Segundo o autor, o município é o nível mais estratégico para começar-se o planejamento do desenvolvimento sustentável. Com o fortalecimento do planejamento municipal, com ênfase para a participação do cidadão e no desenvolvimento de estratégias, será muito mais fácil promover o desenvolvimento sustentado em outros níveis.

De acordo com Benevides (1996), alguns autores colocam alguns limites à participação. Esses autores consideram o povo vulnerável a uma eventual sobrecarga de demandas por participação, citando como exemplo a insistência em obter, a todo o momento, o sufrágio popular, podendo tornar o eleitor indiferente, apático – e a democracia passa a ser identificada com “democratismo”; a soma de demagogia, com ineficiência. No entanto, a autora questiona o que seria excesso de participação, pois, segundo o enfoque do seu estudo e considerando um país como o Brasil, marcado por séculos de política oligárquica – com todos os males do coronelismo, do clientelismo e do fisiologismo, sobre um fundo, ainda não totalmente resolvido, da escravidão -, quanto maior a participação popular, maiores serão as chances de se criar, no povo, a consciência de seus direitos, em seu sentido essencial, de exigências contra outrem.

Ao falarmos sobre a importância da participação, suas vantagens e limitações, bem como sobre os obstáculos à sua efetivação, vale mencionar a opinião de Souto-Maior & Gondin (1992), os quais consideram que a tendência predominante, pelo menos em nível de discurso, é no sentido de reconhecer a necessidade de promover a participação direta dos cidadãos como condição para se chegar a uma sociedade verdadeiramente democrática. Para tanto, dizem os autores, não basta participar através da eleição de representantes ou através da atuação de partidos políticos. Estes, mesmo em sistemas democráticos mais consolidados, como os países europeus, em geral não são baseados numa militância ampla e intensa. Além disso, os autores citam Borja, o qual faz notar que o sistema eleitoral não garante nem representatividade social imediata, nem a competência funcional dos eleitos, e ainda estabelece uma grande distância entre estes e os eleitores.

Benevides (1996) diz que a introdução do princípio da participação popular no governo da coisa pública é, sem dúvida, um remédio contra aquela arraigada tradição oligárquica e patrimonialista: mas não é menos verdade que os costumes do povo, sua mentalidade, seus valores, se opõem à igualdade – não apenas à igualdade política, mas à própria igualdade de condições de vida. Os costumes, não há como negar, representam um grave obstáculo à legitimação dos instrumentos de participação popular. Daí sobrelevar-se a importância da educação política como condição inarredável para a cidadania ativa – numa sociedade republicana e democrática.

Para melhor esclarecer essa questão, a autora cita Chauí, a qual lembra que o processo de construção democrática implica a criação de espaços sociais de lutas (movimentos sociais, sindicais e populares) e a definição de instituições permanentes para a expressão política, como partidos, legislação e órgãos dos poderes públicos. Distingue-se, portanto, a *cidadania passiva* - aquela que é outorgada pelo Estado, com a idéia moral de tutela e de favor, da *cidadania ativa* - aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente *criador de direitos*, para abrir espaços de participação e possibilitar a emergência de novos sujeitos políticos.

A autora complementa esta abordagem mencionando que é fato inegável que, no Brasil, os direitos políticos sempre antecederam os direitos sociais. Para a autora, foi criado o sufrágio universal – o que é, evidentemente, uma conquista – mas com ele se criou também a ilusão do respeito pelo cidadão. A realização periódica de eleições convive com o esmagamento da dignidade da pessoa humana em todas as suas dimensões. De acordo com a autora, a constatação desse quadro sombrio nos leva a refletir, conforme Paulo Freire, sobre a importância da educação como transformação no sentido da construção de uma sociedade democrática. A educação para a cidadania democrática consiste na formação de uma consciência ética que inclui tanto sentimentos como razão; passa pela conquista de corações e mentes no sentido de mudar mentalidades, combater preconceitos e discriminações e enraizar hábitos e atitudes de reconhecimento da dignidade de todos, sejam diferentes ou divergentes; passa pelo aprendizado da cooperação ativa e da subordinação do interesse pessoal ou de grupo de interesse geral, ao bem comum.

Quando fala em ética, a autora diz tratar-se de confirmar valores. Neste sentido, a educação para a democracia inclui o desenvolvimento de virtudes políticas decorrentes dos

valores republicanos e democráticos. Por virtudes republicanas, entende-se como: a) o respeito às leis, vistas como “educadoras”, no sentido da autonomia, isto é, leis decididas em processos regulares e amplamente participativos; b) o respeito ao bem público, acima do interesse privado e patriarcal, típico de nossa tradição doméstica; c) o sentido da responsabilidade no exercício do poder, com a consciência dos males coletivos que resultam do descumprimento dos deveres próprios de cada um, nas diferentes esferas de atuação do cidadão. Por virtudes democráticas, a autora entende: a) o reconhecimento da igualdade e o conseqüente horror aos privilégios; b) a aceitação da vontade da maioria legalmente formulada, decorrente de eleições ou de outro processo democrático, porém com constante respeito aos direitos das minorias (no Brasil, como é sabido, as grandes majorias – do ponto de vista socioeconômico – permanecem alijadas da participação política, apesar de votarem nas eleições; o desafio democrático para a construção da cidadania é, justamente, a transformação dessa maioria social em maioria política) e c) o respeito integral aos direitos humanos.

Outro aspecto levantado por Benevides (1994) diz respeito ao fato de que a cidadania, para existir, exige instituições, mediações e comportamentos próprios, constituindo-se na criação de espaços sociais de luta (movimentos sociais, sindicais e populares) e na definição de instituições permanentes para a expressão política, como partidos, legislação e órgãos de poder político. Distingue-se, portanto, a cidadania passiva, outorgada pelo Estado, com a idéia moral de favor e de tutela, da cidadania ativa, aquela que institui o cidadão como poder de direito e de deveres, porém essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política.

A esse respeito, vale notar a contribuição de Genro, citado por Mussoi (1998), que, ao analisar uma experiência concreta de participação popular, enfatiza ser necessário criar um novo centro decisório, o qual, juntamente com o poder executivo e o legislativo, democratize efetivamente as ações políticas e integrem os cidadãos comuns ao novo espaço público.

Diante do exposto, conclui-se que enquanto a cidadania passiva tem estreita relação com as democracias delegativas, a cidadania ativa cria novos espaços de participação. Assim, entende-se que a participação de representantes do governo municipal e da sociedade civil organizada nos conselhos setoriais significa a construção de novos espaços decisórios e constitui uma prática na direção da cidadania ativa.

Jara (1996) identifica, pelo menos no ideário progressista, a existência do consenso de que a participação é o mecanismo social mais adequado para democratizar a democracia, concretizando assim o aparente paradoxo de assumir o poder para dividi-lo. A participação não é uma questão estratégica apenas do governo, ou das instituições envolvidas; é essencialmente questão social a ser realizada por todos os grupos e atores sociais, principalmente os que não chegam a influir nas decisões e ações que afetam o seu destino. A participação na gestão pública é uma condição básica para enfrentar os problemas e vulnerabilidades que atingem os municípios, para articular e criar parcerias entre o governo local e a sociedade civil, preparando as comunidades para o exercício da cidadania. A essência da participação reside não apenas na capacidade de influir na tomada de decisões, mas em atuar efetivamente na gestão de planos, programas e projetos.

No entanto, lembra o autor, o Estado detém o papel fundamental de estimular processos participativos. Precisa criar espaços de diálogo e participação que permitam incorporar os cidadãos na esfera da tomada de decisões. Para o autor, não adianta falar de participação social sem o estabelecimento de canais que os concretizem. Neste sentido, a participação social diz respeito a um método de governo baseado num novo contrato social que significa o relacionamento democrático de vários atores, o Estado, o governo estadual e municipal e as diversas entidades que integram a sociedade civil. Mas tal responsabilidade também depende muito da qualidade política, de valores e concepções, de autoridades, lideranças, técnicos e funcionários.

Dessa forma, Benevides (1994) afirma que a democratização em nosso País depende, neste sentido, das possibilidades de mudança nos costumes - e nas “mentalidades” – em uma sociedade tão marcada pela experiência do mando e do favor, da exclusão e do privilégio. A expectativa de mudança existe e se manifesta na exigência de direitos e de cidadania ativa, o que se traduz também em exigências por maior participação política.

CAPÍTULO 3

***CULTURA POLÍTICA E AS ESTRUTURAS DE
PODER***

3.1 CULTURA POLÍTICA E COMPORTAMENTO POLÍTICO

Para a realização de nosso trabalho de pesquisa, consideramos importante conceituar o termo “cultura política”, além de analisar alguns padrões de comportamento presentes na sociedade brasileira, buscando identificar suas origens e seus reflexos no comportamento político dos governantes.

Das diferentes definições de cultura política e com vistas aos objetivos deste trabalho, adotamos o conceito de cultura política proposto por Seibel (1996), que tem por base uma prática de poder e gestão característicos de estruturas de poder cristalizadas ou que se objetivam dentro da sociedade civil e não simplesmente como expressão do comportamento eleitoral dos indivíduos. Adotaremos a idéia de cultura política que se expressa no ambiente político-administrativo das instituições, não desvinculada de uma cultura política da sociedade e que expressa uma estrutura de dominação.

Além do conceito de cultura política, também buscamos resgatar as origens do comportamento da sociedade brasileira, principalmente no que se refere à estrutura de poder patrimonialista, ao sistema político-coronelistas, à relação clientelista e à herança patriarcal.

Por último, buscamos caracterizar, através da opinião de diversos autores, o comportamento das chamadas elites políticas contemporâneas, as quais manifestam um comportamento não-democrático até mesmo em seu cotidiano, onde continuam seguindo estratégias patrimonialistas e clientelistas, e demonstrar como tal comportamento bloqueia a construção de uma democracia participativa.

Estas conceituações tornam-se fundamentais para que se possa categorizar, de forma mais específica, a percepção e o comportamento político dos prefeitos, atores sociais em estudo, em relação aos conselhos municipais, para então analisar a sustentabilidade das políticas públicas.

3.2 CULTURA POLÍTICA

Neste segmento pretende-se abordar de forma mais específica os diferentes conceitos sobre cultura política. A conceituação é importante para a realização do nosso trabalho de pesquisa, pois o termo “cultura política” é polêmico na visão de diferentes autores. Daí a

necessidade de conhecer tais opiniões, o que faremos neste segmento, e enfim definir o conceito que adotaremos para a interpretação e análise do conteúdo de nossa pesquisa.

De acordo com Rennó Jr. & Lúcio (1997), o termo cultura política tornou-se freqüente a partir do final da década de 50 e início da década de 60. Seu surgimento se deu em função da desilusão relativa às expectativas iluministas e liberais, além do avanço nas técnicas de pesquisa e abordagem metodológica que permitiram aprofundar tais temas.

Neste sentido, cabe citar primeiramente uma definição de cultura política proposta por Almond & Powell Jr. (1972) que a definem como o padrão de atitudes e orientações individuais com relação à política, compartilhadas por membros de um sistema político (os termos para isso usados pelos autores são “governo”, “nação” ou “Estado” e refletem uma nova maneira de se encarar os fenômenos políticos).

Para esses autores, a cultura política envolve um conjunto de fenômenos que podem ser identificados e, até certo ponto, medidos. As pesquisas de opinião pública e de atitude são os primeiros instrumentos com que se pode tentar isso entre grandes grupos. Outras técnicas psicológicas podem fornecer dados sobre casos individuais. Declarações públicas, discursos, escritos, mitos e lendas também podem fornecer indícios sobre a natureza dos padrões de cultura política. Finalmente, dizem os autores, o próprio comportamento fornece indícios óbvios sobre a espécie de orientação com a qual está associado. É verdade que as conclusões obtidas com o uso dessas técnicas podem ser arriscadas; no entanto, a cultura política é de tal importância para medir o desempenho de um sistema político que é válido qualquer esforço para conseguir informações relativamente seguras a seu respeito.

Sobre este assunto, os mesmos autores enfatizam que a cultura política pode nos proporcionar um instrumento conceitual válido com o qual podemos eliminar o hiato entre o estudo do indivíduo em seu ambiente político e o sistema político como um todo. Assim, à medida que revela os padrões de distribuição de orientações para a ação política, a cultura política nos ajuda a ligar as tendências individuais às características de um sistema.

Já Rennó Jr. e Lúcio (1997), citando o trabalho de Almond e Verba, definem cultura política como um conjunto de orientações subjetivas de uma determinada população e inclui conhecimentos, crenças, sentimentos e compromissos com valores políticos e com a realidade. É resultado do processo de socialização, de educação, da influência dos meios de comunicação, das

vivências e experiências com o governo, a sociedade e das condições econômicas do país. A cultura política limita a estrutura e a performance governamental, mas não a determina.

Os autores acima citados, concebem cultura política como padrões de atitudes, sentimentos e conhecimentos que informam e condicionam o comportamento político em cada comunidade. Segundo eles, é no contexto da cultura política que a ação política se desenvolve. Envolve tanto a aprendizagem (experiência), quanto os valores herdados, os aspectos políticos e socioeconômicos. Assim, reforçam o fato de que a utilização do conceito de cultura política para o estudo e caracterização do desenvolvimento político é significativo.

Diante do exposto, percebe-se que a cultura política resulta das experiências privadas vividas pelo cidadão em relação ao sistema político e à história do próprio sistema.

Os autores ainda citam Larry Diamond, que também adota o pensamento de Almond para a análise da cultura política em países em desenvolvimento e ainda acrescenta dois outros valores, que são a tolerância e a moderação. Ambos possibilitam a formação do consenso na democracia, além da concepção da civilidade, respeito às visões opostas, tolerância para com os diferentes, pragmatismo e flexibilidade na interpretação da política e gosto pelo compromisso. A cultura política baseia-se na idéia de um sistema de crenças, símbolos e valores que definem o contexto onde a ação política se desenrola; sendo uma variável do cenário político, é parte da cultura mais ampla, que a influencia. Ainda para este autor, o conteúdo da cultura política são as crenças políticas que se relacionam com os fins da atuação política, a natureza do processo político e o papel do cidadão no cenário político.

A este respeito, Frey (1998) também sustenta que por vezes se observam tentativas de destacar elementos particulares da cultura política para uma região cultural, supostamente mais homogênea, como, por exemplo a América Latina. O autor cita o exemplo de novos canais de participação (conselhos populares, etc.) que surgem em consequência da pressão político-social exercida pelos movimentos sociais e pela sociedade civil em geral na política municipal brasileira.

Para o autor, que cita Rennó e Diamond, a cultura política não determina a performance governamental e o estilo político. Se assim não fosse, seria incompreensível a variedade de estilos políticos nos governos estaduais ou municipais que podemos observar na realidade política. Isto significa que estilos específicos de política são influenciados por uma

variedade de fatores, como as tradições nacionais e regionais, as estruturas políticas, o grau de desenvolvimento econômico, as ideologias (não só as predominantes em sociedade, mas também as defendidas pelos governos concretos), o “treinamento cívico” e a própria experiência da prática política, etc.

Neste sentido, a discussão acerca da variável cultura política chama nossa atenção para a variedade de elementos que devem ser considerados na avaliação de estilos políticos.

A este respeito vale citar a opinião de Almond & Powell (1972), os quais introduzem uma nova abordagem a respeito, a fim de dominar as novas complexidades em relação ao tema, propondo uma tendência à abordagem comportamental. Em sua opinião, essa abordagem comportamental significa o estudo do comportamento daqueles que desempenham papéis políticos e não do conteúdo de regras ou de padrões ideológicos.

Algumas conclusões a respeito da cultura política referem-se ao fato de que ela não é homogênea nas diferentes sociedades, havendo diferenças entre as culturas políticas das elites e das massas, existindo embates entre valores modernos e tradicionais. Em termos de conteúdo, conclui-se que da cultura política fazem parte valores como confiança e desconfiança mútua, igualdade e hierarquia, liberdade e coerção e compromissos com interesses universais e particulares.

Ainda nessa linha de considerações, alguns autores utilizam o conceito de cultura política para expressar o comportamento eleitoral dos indivíduos.

No entanto, considerando os objetivos propostos em nosso trabalho, adotaremos o conceito de cultura política visto em Sani, citado por Seibel (1996:01), o qual define cultura política como “o conjunto de atitudes, normas, crenças, mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social e tendo como objeto fenômenos políticos. Assim, compõem a cultura política de uma sociedade os conhecimentos, as tendências e as normas nela disseminados”. O autor diz que a pretensão é exprimir um conceito de cultura política que reflita uma prática de poder e gestão característicos de estruturas de poder cristalizadas ou que se objetivem no interior da sociedade civil.

Ao abordar as estruturas de poder, para o caso brasileiro, o autor refere-se às estruturas de poder como o patrimonial, o tecnoburocrático e às formas pluralistas que se encontram em processo de definição política, organizacional e administrativa. Segundo o autor,

estas estruturas de poder , particularmente as patrimoniais e as tecnocráticas, organizam e delimitam relações sociais, isto é, uma prática de dominação que lhe é específica. Estas relações se cristalizaram historicamente entre as classes e segmentos sociais dominantes e dominados, constituindo portanto uma cultura política, uma prática de poder e formas de relações que, mesmo “não consentidas conscientemente” por amplos segmentos sociais, constituem a única *praxis* política capaz de viabilizar os interesses de segmentos sociais, particularmente os menos articulados ou historicamente sob o jugo de dominação despótica.

Assim, o autor define cultura política como um conceito (ideológico) de poder, disseminado (consentido ou imposto) entre classes e segmentos sociais que se relacionam (econômica, política e ideologicamente) e materializado numa *praxis* cristalizada (ação e relação) que organiza, encaminha e realiza interesses de classes e segmentos sociais.

3.3 COMPORTAMENTO POLÍTICO DA SOCIEDADE BRASILEIRA

Com a definição do conceito de cultura política adotado no presente trabalho, busca-se resgatar as origens do comportamento da sociedade brasileira principalmente no que se refere à estrutura de poder patrimonialista, ao sistema político coronelista, à relação clientelista e à herança patriarcal.

Para Frey (1998), quando nos referimos aos padrões de comportamento tem-se que ter em vista o concurso de padrões de comportamento político decorrentes da interação e do inter-relacionamento de atores e grupos de atores diversos, como, por exemplo, o clientelismo ou a corrupção como elementos característicos de certos sistemas políticos.

Conforme sugere o autor, o interesse desse estudo pode ser direcionado para a análise do estilo político que predomina dentro de um sistema político-administrativo, ou para os processos de negociação entre governo e sociedade civil. Os padrões acima citados representam condições que delimitam o comportamento dos atores individuais, estando estes, por sua vez, reproduzindo permanentemente tais padrões de comportamento.

Considerando o acima exposto, torna-se necessário conceituar determinados comportamentos presentes na sociedade brasileira e que, de alguma forma, se manifestam nas ações cotidianas de cada ator social. Entende-se, por isso, que a interpretação do comportamento

político dos atores sociais é importante, pois serve de base para a formação de sua cultura política, a qual influencia o relacionamento entre esses atores e as instituições no processo de negociação entre governo e sociedade civil.

Neste segmento, buscamos uma melhor conceituação e verificação do comportamento político dos atores sociais, na visão de diversos autores que abordam esse tema. Primeiramente, a dos que tratam das raízes que contribuíram para a formação do comportamento político dos atores sociais no Brasil e, posteriormente, a situação predominante em Santa Catarina, desde seus primeiros dias, e seus reflexos nas relações Estado-sociedade até os dias de hoje.

Um dos autores que abordam esse assunto é Carvalho (1997), que manifesta uma certa preocupação com a inconsistência e imprecisão no uso de conceitos básicos como mandonismo, coronelismo, patrimonialismo, clientelismo e feudalismo. No entanto, para efeito de nossa pesquisa, daremos ênfase aos conceitos que mais se ajustem e atendam aos objetivos de nosso trabalho.

Para melhor esclarecer alguns dos que mantêm estreita relação com o estilo e comportamento político da classe política brasileira, tratar-se-á desse assunto com base no trabalho de vários autores, conforme seus pontos de vista e de maneira mais específica.

A obra de Raimundo Faoro – Os Donos do Poder – é fundamental para a compreensão dos fenômenos da formação brasileira. Nessa obra, o autor examina certas fases decisivas de nossa história, relacionando-as às suas raízes portuguesas. O autor mostra que as nossas crises, os conflitos e perturbações, em que é farta a nossa crônica político-social, são em grande parte resíduos de uma organização defeituosa e artificial, de que ainda não nos libertamos de todo.

Como faz notar Faoro (1977), a herança patrimonialista a que estamos sujeitos ainda nos dias de hoje é patrimonial e não feudal. As relações entre o homem e o poder são de outra feição, bem como de outra índole a natureza da ordem econômica, ainda hoje persistente, obstinadamente persistente.

Assim, o autor citado, reportando-se ao Estado português, diz que há, ao lado da propriedade da coroa, a propriedade do rei e dos particulares, há uma sobrepropriedade, identificada com o território, abrangendo o comando – mal separado do domínio – sobre coisas e

pessoas, sobre todas as coisas e todas as pessoas. Esta sobrepropriedade, identificando o poder com a coisa sobre o qual se exerce, leva a considerar o habitante do território com o súdito sobre o qual paira o poder do príncipe. Resto moderno da doutrina patrimonial será o discernir, no direito de expropriação, uma expressão do domínio eminente, direito atualmente indenizável, em respeito à propriedade privada. No Estado patrimonial havia, latente, o poder de comando, direção e apropriação sobre pessoas e bens, sem que os súditos pudessem alegar, no caso de inversão da propriedade ou exigência de serviços, indenizações ou compensações. No fundo, diz o autor citado - nas formas puras do patrimonialismo, formas realmente construídas - o domínio seria uma concessão do príncipe, como concessão era toda a atividade econômica. Houve, em todos os momentos históricos, forças que contrabalançaram e impediram a forma extrema de patrimonialismo.

Também Konder (1999) relaciona entre os obstáculos culturais para a construção de uma sociedade democrática moderna no Brasil justamente a herança patrimonialista portuguesa. O autor analisa essa questão dizendo que o patrimonialismo, que não ocorreu somente em Portugal, mas também na Espanha e em alguns outros países, se caracteriza, em essência, pelo fato de que há aí uma junção comprometida entre a esfera pública e a esfera privada, no nível de direção do Estado. Os interesses do rei, que enfeixa um poder absoluto, são inseparáveis dos da Coroa como instituição, isto é, dos da nação. Os negócios privados do monarca são também negócios públicos. E quando o rei enceta um empreendimento em nome da nação, está também pondo em jogo os seus interesses privados. Há um poder central, bem no alto, enfeixado nas mãos de uma pessoa ungida de poderes absolutos que, em última instância, tudo decide.

Estes aspectos, na opinião do autor, também estão presentes no Brasil, colônia lusa, para a qual foram transplantadas as regras e o espírito do sistema. A centralização excessiva predominante no patrimonialismo tornou ainda mais distante o cidadão comum, ou o súdito, dos assuntos estatais, isto é, públicos, envolvendo toda a sociedade. Isto se acentuou ainda mais no Brasil, devido à enorme distância física entre a colônia e a metrópole.

Assim, a sociedade passou a ser organizada pelo poder central, como aconteceu no Brasil. Aqui, segundo Konder (op.cit), pode-se dizer que se tentou organizar o Estado antes da nação. A herança patrimonialista, entranhada nos costumes, deixou traços na mentalidade popular e pesa até hoje nos usos e costumes. Aí está, identifica o autor, o autoritarismo

paternalista com a figura do “Papai Grande”, de quem tudo se deve esperar: ele pode ser generoso e bom ou cruel e mau com o seu povo.

Ainda nessa linha de considerações, Faoro (op.cit.) discute os mecanismos de controle da vida econômica e os limites da autonomia política da aristocracia local brasileira, concluindo que nosso feudalismo era apenas uma figura retórica. Não ignora as tendências centrífugas que sempre existiram, e prossegue com um estudo detalhado do processo de centralização da administração colonial, processo esse que se acentuaria progressivamente até fins do século XIX.

O autor observa que a política inicial de colonização do Brasil foi, de fato, a criação de feudos hereditários (capitanias) concedidos à exploração privada. Este sistema, porém, não chegou a se desenvolver plenamente, sendo substituído, logo em seguida, por um processo crescente de centralização administrativa. Nunca houve um pacto político através do qual os altos escalões do sistema político representassem e governassem em nome de alguns setores da sociedade, o que é típico do modelo feudal. O autor conclui definindo a colonização brasileira como um empreendimento capitalista-mercantilista, conduzido pelo rei e por um estamento burocrático, isto é, uma minoria dissociada da nação, a elite que deu origem à classe média que governa e separa governo e povo, Estado e nação. Dessa forma, o capitalismo industrial, a sociedade de classes e o Estado democrático e representativo foram bloqueados pelo capitalismo mercantilista e pelo estamento burocrático.

A respeito desse conceito, Schwartzman (1988) diz que a principal crítica que se pode fazer a Faoro é sua tendência de atribuir ao patrimonialismo político brasileiro um caráter absoluto e imutável no tempo.

O autor afirma que a análise política contemporânea deve recuperar o conceito de patrimonialismo, que, embora utilizado por Max Weber sobretudo para se referir às sociedades tradicionais de determinado tipo, parece-nos de grande atualidade e importância. Nesse caso, o autor considera que a expressão “neopatrimonialismo” talvez seja mais adequada para aplicar-se ao sentido atual do conceito, o qual se aplica como uma forma bastante atual de dominação política por um estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio, ou seja, pela burocracia e a chamada classe política.

Segundo esse autor, as diferenças entre feudalismo, patrimonialismo e outras formas de dominação não são conseqüências de diferentes “culturas políticas”, ou valores desta ou daquela natureza. Na realidade, a persistência de um sistema patrimonial ou de elementos patrimoniais em um sistema político moderno tem pouco a ver com “cultura” e muito com o sucesso ou fracasso do líder político em manter seu poder absoluto, em contraste com a capacidade de arregimentar forças próprias por parte dos subordinados. Assim, percebe-se haver determinado consenso no reconhecimento da existência da dominação, mas é preciso identificar sua natureza, pois é neste aspecto que reside a diferença do sistema político entre um país e outro.

Na opinião de Carvalho (1997), faz diferença se a dominação procede de um movimento centrado na dinâmica do conflito de classes, via contratualismo, representação de interesses, partidos políticos, liberalismo político; ou se ela se funda na expansão lenta do poder do Estado que aos poucos penetra na sociedade e engloba as classes via patrimonialismo, clientelismo, coronelismo, populismo, corporativismo.

Nessa linha de considerações, Seibel (1996:2) diz que na história da formação do Estado brasileiro desenvolveram-se duas estruturas de poder: uma tradicional, do tipo patrimonial, e outra burocrática, derivando para uma tecnocracia, agora com uma conformação neoliberal. A primeira, citando Faoro, tem suas raízes em Portugal; desenvolve-se como uma forma de dominação hegemônica até a revolução de 1930, quando o advento de uma burguesia industrial trouxe novas configurações no âmbito do Estado e entre as classes sociais então emergentes. Esta segunda forma, compatível com um projeto de dominação burguesa, não logra deslocar ou superar o assim chamado “Estado patrimonial”.

A interpretação do Brasil também foi feita por Holanda (1990), o qual associou a família patriarcal ao desenvolvimento urbano acarretando um desequilíbrio social com conseqüências até hoje percebidas. A socialização da família patriarcal dificulta a distinção entre o que é público e o que é privado. Surge a figura do funcionário patrimonial, que difere do burocrata weberiano, que vê a gestão da política como seu interesse pessoal; o emprego, as funções e benefícios auferidos são vistos como pessoais. O homem público é escolhido pela confiança pessoal e não pela competência.

Segundo o referido autor, o Estado não precisa ser despótico, pois o despotismo condiz mal com a doçura de nosso gênio, mas necessita ao mesmo tempo de pujança e compostura, de grandeza e solicitude, se quiser adquirir alguma força e também essa respeitabilidade que os nossos pais ibéricos nos ensinaram a considerar a virtude suprema entre todas.

Em relação a essa questão, Chauí (1982:357) esclarece que o déspota é uma figura da sociedade e da política gregas; é o chefe da família, entendendo-se por família e casa três relações fundamentais: a do senhor e escravo, a do marido e a mulher e a do pai e os filhos. Assim, o déspota é o senhor absoluto de suas propriedades móveis e imóveis, das pessoas que dele dependem para sobreviver (escravos, mulher, filhos, parentes e clientes) e dos animais que emprega para manutenção de suas propriedades. “A principal característica do déspota se encontra no fato de ser ele o autor único e exclusivo das normas e regras que definem a vida familiar, isto é, o espaço privado. Seu poder é arbitrário, pois decorre de sua vontade, de seu prazer e de suas necessidades”.

A propósito dessa questão, a autora frisa que a marca do despotismo – vontade arbitrária do governante, medo dos governados, apropriação privada do que é comum ou público – se expressa na linguagem antiga pelas imagens da desmedida do governante, movido por paixões e pela ausência de leis positivas ou objetivas que limitem o arbítrio de sua vontade. Na linguagem contemporânea, a imagem do déspota é articulada, por um lado, com o conceito de propriedade – isto é, o déspota se apresenta como proprietário privado daquilo que pertence aos fundos públicos – e, por outro lado, pela abolição das distinções entre o privado e o público, tanto por seu uso e exibição da vida privada para fins políticos, quanto pela redução da ação política à esfera dos interesses de sua vida privada.

Nesta perspectiva, Seibel (1996) enfatiza que não existe qualquer racionalidade possível, tal como uma idéia, um projeto, um plano ou uma política pública que intermedeie a relação entre o déspota e seu súdito. A não ser que seja vontade do senhor, o súdito jamais internalizará qualquer idéia racional, como a do direito, da competência profissional ou algum projeto público ou uma consciência ambiental.

Quanto trata-se de relações entre as pessoas, vale citar o termo adotado por Holanda (op.cit.) e comentada por Cardoso (1993) referente ao “homem cordial”. Na interpretação de Cardoso, Holanda neste caso, estaria fazendo uma crítica e não o endeusamento das “virtudes

brasileiras”. O homem cordial, para Holanda, é o homem do coração, que se opõe ao homem da razão. E cordial não quer dizer “bom”, quer dizer da “emoção”. E a emoção perturba o estabelecimento das regras gerais, formais, democráticas.

Na avaliação de Cardoso (1993:29), a leitura do homem cordial como homem afável é equivocada, pois com o conceito o autor está mostrando outra coisa, está mostrando que esta “cordialidade”, na verdade, “é uma maneira de reter vantagens individuais, além do fato que não existe na formação cultural brasileira uma propensão ao abstrato, ou ao racional e o amor às hierarquias”. Para o autor, esse desamor às hierarquias estamentais – que vigiam na Europa, porém não na América – compensado pela disciplina individual e pela solidariedade grupal de fundo religioso levou, na América do Norte, à competição capitalista. Entre nós, a inexistência da racionalidade abstrata e do gosto pela disciplina levou ao personalismo.

Da mesma forma, Sales (1994:36) também entende que esse mesmo homem cordial representa “a nossa impossibilidade de atingir uma ordenação impessoal que permita a ruptura com os padrões privatistas e particularistas dominantes no sistema e na família patriarcal”.

Finalmente, em *Raízes do Brasil*, Holanda (1990) conclui dizendo que a imagem do nosso país que vive como projeto e aspiração na consciência coletiva dos brasileiros não pôde, até hoje, desligar-se muito do espírito do Brasil imperial. A sociedade foi mal formada, diz o autor, desde as suas raízes, razão pela qual ele acredita que virá uma revolução “de baixo”. A esse respeito, é esclarecedora a opinião de Cardoso (op. cit.), pois no seu entendimento, Holanda não fala em revolução, pois primava em não usar palavras tão amendrontadoras, mas tem a firmeza de, não usando as palavras, discutir as condições para uma mudança mais radical. Em suma, o autor discute as possibilidades de se mudarem as raízes, as heranças culturais, a ordem vigente.

Além disso, Holanda (op. cit.) argumenta que os movimentos de libertação no Brasil sempre foram ou surgiram de cima para baixo, de surpresa; a grande massa apenas recebia ou assistia. Segundo o autor, não vivemos as revoluções, a não ser a que ainda está em processo e que se refere a uma dissolução lenta, posto que irrevogável, das sobrevivências arcaicas, que o nosso estatuto de país independente até hoje não conseguiu extirpar. Em palavras mais precisas, somente através de um processo semelhante teremos finalmente revogada a velha ordem colonial e patriarcal, com todas as conseqüências morais, sociais e políticas que ela acarretou e continua a acarretar.

Por seu lado, Vianna (1987) também buscou, na investigação da realidade brasileira, identificar os valores a partir dos quais os principais grupos da elite nacional nortearam seu modo de agir. O autor segue uma tradição feudalista de interpretação, a qual acentua o poder dos potentados rurais e suas parentelas diante do Estado desde o início da colonização. Os grandes proprietários são vistos como onipotentes dentro de seus latifúndios. Durante o período colonial, eram alheios, senão hostis, ao poder do governo. Após a independência, passaram a controlar a política nacional, submetendo o Estado a seus desígnios.

Ao abordar os fatores que limitam a efetivação e promoção de políticas públicas numa administração tecnocrática e patrimonial, Seibel (1996) busca descrever os principais elementos da prática cotidiana do Estado patrimonial. Um dos elementos citados pelo autor diz respeito à origem do poder político administrativo. Este é essencialmente clânico, familiar, cartorial ou oligárquico. Aqui, segundo o autor, o poder não é percebido como algo conferido pela sociedade civil, mas expressão e produto destas esferas privadas, organizadas a partir de uma rede clientelista de compadrio. Um outro fator limitante é a concepção de autoridade, que, no caso brasileiro, é herdada dos tempos coloniais, expressa nas clássicas e folclóricas figuras dos coronéis, caudilhos e caciques. É em torno destas e de seus estilos de mando que se organiza o poder, muito mais que em torno de instituições (partidos, sindicatos, etc.). É a partir desta concepção de autoridade que se estruturam corretamente as organizações e suas relações de poder, contra formas públicas e democráticas de organização. Segundo o autor, também existe uma apropriação privada das entidades públicas e de seus meios administrativos. Algo como uma apropriação de entidades, principalmente as governamentais. O conteúdo das relações entre o Estado patrimonial e a sociedade, principalmente dos segmentos sociais populares, também é apontado como uma dessas características. A essência destas relações se baseia no clientelismo. Este significa uma ação de troca entre dois sujeitos. De um lado, aquele que demanda um serviço de caráter público (que não pode ou não tem como ser obtido através do mercado); de outro, aquele que administra ou tem acesso aos decisores sobre a concessão do serviço público. A concessão deste serviço, no entanto, não vai se dar através de dinheiro, como no mercado, mas através de uma moeda que é o favor.

Uma abordagem também necessária para a realização de nosso estudo diz respeito ao clientelismo. Avelino Filho (1994), ao abordar mais especificamente o conceito de clientelismo, identifica-o a partir do final dos anos 50 e início dos anos 60, utilizado pelos antropólogos para estudar as relações de poder presentes nas pequenas comunidades; foi depois apropriado pelos

cientistas políticos com o intuito de estudar as sociedades em desenvolvimento, motivados por acontecimentos como a independência de colônias européias e a revolução cubana. Tornou-se comum o uso do clientelismo como paradigma de explicação para os desajustes entre o desenvolvimento econômico-social e a falta de estabilidade das instituições públicas. Assim, tem-se que os antropólogos utilizavam o conceito em estudos de caso e voltavam suas preocupações para a questão subjetiva, enquanto que os cientistas políticos preocupavam-se com os reflexos destas microrrelações no contexto político mais amplo.

Segundo o autor, apesar das dificuldades surgidas em razão deste fato, o conceito de clientelismo foi tomado como referência para a análise do desenvolvimento político, que o autor identifica em três estágios. O primeiro, de desenvolvimento, caracteriza-se pelas sociedades tradicionais; o segundo, como o referente às sociedades em transição; o terceiro estágio refere-se às sociedades politicamente desenvolvidas. Assim, tem-se que as sociedades tradicionais são caracterizadas pelos partidos dos notáveis, pela dependência de recursos pessoais do patrono que se reflete num poder quase doméstico e pelo caráter afetivo da relação. No estágio de transição, o poder pessoal dos notáveis é enfraquecido; os recursos passam a ter origem predominantemente estatal, os partidos são mais organizados e disputam posições no aparelho do Estado para manipular os recursos públicos; as relações entre patrono e cliente ganham um acento mercantil. Por último, tem-se que as sociedades politicamente desenvolvidas são marcadas pela presença de partidos ideológicos e de massa, pela possibilidade de planejamento e execução de políticas de longo prazo e pela legitimação do sistema político a partir de valores públicos e universais.

Avelino Filho (op.cit.) observa que paralelamente ao declínio da sociedade tradicional não são criadas instituições impessoais e universais; ao contrário, as instituições são frágeis e não tem capacidade de representar interesses coletivos. É neste contexto que surgem as máquinas clientelistas, em que os laços de lealdade típicos da sociedade tradicional são substituídos por benefícios materiais individuais. Nesse sentido, o clientelismo não gera instituições democráticas, mas precisa delas para se perpetuar, além de necessitar do estabelecimento de relações de confiança e de cooperação entre os atores. O caso brasileiro, segundo o autor, situa-se na passagem da sociedade de transição para a sociedade politicamente organizada.

Seguindo esta linha de considerações, Carvalho (op. cit.) enfatiza que o clientelismo indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na

forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. Trata-se de uma característica de um sistema político. O autor observa que o clientelismo esteve presente no coronelismo, mas persistem outros sistemas, visto que tem a capacidade de se instalar entre diferentes parceiros e diferentes períodos históricos, ou seja, os coronéis e seus dependentes já não são imprescindíveis, posto que há o governo ou os políticos e os setores pobres da população e entre eles há troca de benefícios, empregos e votos. O clientelismo ampliou-se e também pode ser encontrado no meio urbano, por exemplo em cidades nas quais famílias se alternavam e se alternam no poder e eram e são donas dos votos.

Também Avelino Filho (op. cit.), ao analisar a questão, propõe discutir, em especial, a relação entre instituições políticas e o clientelismo eleitoral. Neste, o controlador dos recursos e benefícios depende do voto, o que supõe que o eleitor tenha possibilidade de escolha, mesmo que restrita. Há a possibilidade de surgirem novos patronos; por conseguinte, os eleitores podem comparar os benefícios e desta forma aparecem relações de negociação e a dificuldade de manter a fidelidade da clientela. Segundo o autor, citando Chubb, o requisito fundamental para obter êxito na relação clientelista é a manipulação da esperança do cliente em conseguir futuros favores. A solidez do clientelismo repousa em sua capacidade de oferecer perspectivas a seus clientes. É a segurança de ver suas necessidades encaminhadas e de ser incluído. Daí que a transição para um sistema político universalmente institucionalizado é complexo, pois não implica somente a ruptura e o estabelecimento de novas relações, mas a garantia de direitos sociais, políticos e econômicos.

Por último, o autor aborda algumas possibilidades de mudança nessa situação. O Brasil situa-se na passagem da sociedade de transição para a sociedade politicamente organizada. Segundo o autor, a condição de aguda marginalidade econômica e social que caracteriza a maioria da população faz acreditar que eventuais mudanças introduzidas na legislação eleitoral e partidária seguramente não provocarão transformação imediata dos eleitores de clientela em eleitores ideológicos, clássica ilusão do liberalismo brasileiro. Daí existirem razões para acreditar que o clientelismo estará presente na vida política nacional ainda por muito tempo. O autor ressalta que é preciso não esquecer que as mazelas do sistema político não serão resolvidas no curto prazo, entre outros motivos porque muitas delas devem sua existência às mesmas desigualdades que deveriam ser objeto da intervenção estatal. Fortalecer os partidos políticos, numa sociedade desigual e desorganizada como a brasileira, segundo o autor, seguramente é um bom início para mudar essa situação e combater o elitismo que tem marcado a

política nacional. Entretanto, é preciso levar-se em conta que, dadas as condições acima, uma boa parte dos atores continuará a exercitar a prática clientelista.

Um outro conceito que merece uma abordagem e referência é o “*coronelismo*”. Este conceito tem em Leal (1997) seu autor mais significativo, o qual foi amplamente abordado na obra “Coronelismo, Enxada e Voto”. Segundo o próprio autor, ao abordar o conceito de coronelismo, o objetivo principal foi examinar sobretudo o sistema. O coronel entrou na análise por ser parte do sistema, mas o que mais preocupava o autor era o sistema, a estrutura e a maneira pelas quais as relações de poder se desenvolviam na Primeira República, a partir do município.

Assim, de acordo com Leal (op.cit.), em 1831 o governo imperial criou a Guarda Nacional. No seu quase um século de existência, chegou a possuir um regimento em cada município brasileiro. O posto de coronel era geralmente concedido ao chefe político local, que, via de regra, era o mais opulento fazendeiro ou comerciante. Na visão desse autor, o coronelismo surge na confluência de um fato político com uma conjuntura econômica. O fato político é o federalismo implantado pela República em substituição ao centralismo imperial. O federalismo criou um novo ator político, com amplos poderes, o governador do estado, que era eleito pelas máquinas dos partidos únicos estaduais, era o chefe da política estadual. Em torno dele arregimentavam-se as oligarquias locais, das quais os coronéis eram os principais representantes.

De acordo com o autor acima referenciado, a conjuntura econômica era a decadência econômica dos fazendeiros. Esta decadência acarretava enfraquecimento do poder político dos coronéis em face de seus dependentes e rivais. A manutenção desse poder passava, então, a exigir a presença do Estado, que expandia sua influência na proporção em que diminuía a dos donos de terra. Assim, tem-se que o coronelismo era fruto de alteração na relação de forças entre os proprietários rurais e o governo e significava o fortalecimento do poder do Estado antes que o predomínio do coronel. O momento histórico em que se deu essa transformação foi a Primeira República, que durou de 1889 até 1930. Seu hábitat são os municípios do interior, que equivale a dizer os municípios rurais, ou predominantemente rurais; sua vitalidade é inversamente proporcional ao desenvolvimento das atividades urbanas.

Diante do exposto, na opinião de Carvalho (1997), nessa concepção o coronelismo é um sistema político nacional, baseado em barganhas, entre o governo e os coronéis. O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo

cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até o de professora primária. Por outro lado, o coronel hipoteca seu apoio sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento deste seu domínio no estado. Assim, dessa forma, na época a justiça estava a serviço dos interesses dos mandões, o coletor de impostos podia interferir na margem de lucro e a professora primária reproduzia valores necessários à manutenção e reprodução do sistema. Assim, vê-se que o autor interpreta o coronelismo como um sistema político, uma complexa rede de relações que vai desde o coronel até o presidente da República envolvendo compromissos recíprocos.

Esse estado de compromisso, na opinião de Sales (op. cit.), expressava-se na troca de favores entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social e política dos chefes locais, principalmente dos senhores de terras. Não se tratava mais do predomínio do poder privado dominante em períodos anteriores da nossa história, sobretudo no período colonial, aquele poder que se caracterizava como a base de sustentação de uma forma de cidadania concedida. O compromisso coronelista era precisamente a nova forma de manifestação do poder privado, que consistia naquele compromisso, assentado ainda no latifúndio, base de sustentação do mesmo poder privado.

A autora sustenta que o cerne do conceito de coronelismo está no referido compromisso, que resultaria num sistema de reciprocidade em que, de um lado, estão os chefes municipais e os coronéis com os seus currais eleitorais, e, de outro, a situação política dominante do Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial. O compromisso coronelista é, pois, o dos chefes locais, de incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições; e, da parte da situação estadual, o da concessão de carta branca ao chefe local governista, até na nomeação de funcionários estaduais do lugar. É, portanto, um compromisso que decorre não da autonomia municipal, mas da autonomia extralegal contida nele. A autonomia municipal não é, nesse caso, um direito da maioria do eleitorado, e sim uma dádiva do poder.

De acordo com a definição de Leal (op. cit.), no coronelismo o controle do cargo público é mais importante como instrumento de dominação do que como empreguismo. Observa o autor que o fenômeno do empreguismo, como fonte de renda, cresce justamente com o declínio do coronelismo e a ascensão do clientelismo.

Sales (1994:33), por seu lado, afirma que “ainda vamos encontrar esse compromisso coronelista, revestido de novas formas e com novos atores, nos contextos mais diversos das relações de poder que subsistiram para além da Primeira República e até mesmo para além do domínio territorial. Para a autora essa constatação contraria, nesse último caso, o próprio autor, que previa a total extinção do sistema coronelista logo que mudasse nossa perversa estrutura agrária, por ele mesmo pintada com cores dramáticas.

3.3.1 Comportamento das Elites Brasileiras Contemporâneas – Consequências e Possibilidades

Considerando o estudo que se fez até o momento, torna-se importante identificar como, na opinião de vários autores que abordam esse tema, o comportamento das elites brasileiras, que têm raízes histórico-culturais, se manifesta no cotidiano político brasileiro. Além dessa abordagem, pretende-se verificar os limites, as potencialidades e a influência desse comportamento no processo de democratização na elaboração e execução das políticas públicas

A esse respeito, Avritzer (1995) considera que as análises de funcionamento da democracia brasileira desde 1985 apontam, entre outras, como uma das características a persistência de um comportamento não-democrático das elites políticas, que continuam seguindo estratégias patrimonialistas ou corporativas. Além desta característica, o autor cita Pinheiro, que também aponta a dissociação entre as políticas públicas democráticas, no nível da institucionalidade política, e a persistência de práticas não-democráticas no nível micro. Como outra característica, o autor cita a não-aceitação da cidadania civil e social que se traduziria na rejeição ou desconhecimento dos avanços constitucionais nesse campo, assim como na impossibilidade de um pacto social.

Diante do exposto, o autor diz que essas características nos levam a supor a existência de uma cultura política que se mantém ao longo do autoritarismo, sugerindo um entendimento da democratização como um processo mais longo de transformação da cultura política e das relações Estado-sociedade civil.

Lima & Cheibub (1996) estudaram as opiniões e valores das elites brasileiras, representados pelos empresários, administradores públicos, congressistas e líderes sindicais, quanto à valoração das instituições e democracia. Nesse estudo, os autores constataram que, apesar de atribuir um alto valor às instituições poliárquicas, essa mesma elite não partilha,

necessariamente, de uma visão mais democrática das relações sociais. Isto levou os autores a observar que o elitismo e a visão hierárquica da vida social são valores muito distintos entre todos os setores da elite estudados.

Por seu lado, Aguiar (1991) enfatiza que os padrões tradicionais que dão lugar ao populismo e ao clientelismo são facilmente reproduzidos no âmbito municipal, constituindo-se em fortes entraves à criação de práticas democráticas e descentralizadoras.

Isto confirma a já mencionada suposição de O'Donnell (1991), de que em democracias pouco consolidadas ou “delegativas” padrões de comportamento político como o clientelismo, o populismo ou o patrimonialismo exercem eventualmente uma influência maior na definição das políticas públicas do que as instituições formais. Esse ponto de vista é reforçado por Jacobi (1991), o qual diz que o grande desafio da implantação de políticas públicas, além da permanente falta de recursos, está vinculado com a necessidade de ruptura com os padrões clientelísticos que perduram e predominam na dinâmica da ação estatal.

Neste sentido, vale notar a contribuição de Seibel (op. cit.), o qual afirma que a sociedade brasileira ainda não cumpriu certos ideários da modernidade, como a separação do público e do privado, a construção de uma moralidade pública, a afirmação de uma sociedade de direitos. Este fardo histórico, diz o autor, trouxe como consequência maior uma grande debilidade institucional, responsável pela crônica ineficácia do setor público brasileiro, pela sua incapacidade histórica em promover políticas públicas, principalmente as políticas sociais.

A este respeito, Auras (1991) assinala que para conquistarmos um processo democrático e participativo no interior das instituições públicas é preciso fazer avançar o movimento de organização da sociedade civil, de modo a construir sua hegemonia sobre o aparelho governamental, redefinindo-o estruturalmente, desprivatizando-o e colocando-o a serviço do público e não de interesses particulares.

A propósito, a autora enfatiza uma questão muito importante associada à necessidade de rediscutir e mudar as práticas político-administrativas, visando a ações não-burocráticas e a uma nova relação entre administração pública e os cidadãos. Trata-se da criação de instrumentos de planejamento mais dinâmicos e eficazes que incluam a participação da população diretamente interessada.

Apesar das questões até aqui colocadas, observa-se que a sociedade brasileira alcançou algumas conquistas, a partir do processo de democratização, colocadas em prática após o período de ditadura militar e que Seibel (op. cit.) descreve como um momento de emergência de novas forças sociais, que se constituíram em oposição ao tecnocratismo autoritário, propondo a afirmação de novos valores éticos, políticos e sociais.

3.3.2 Comportamento dos Políticos na Sociedade Catarinense

A seguir aborda-se com mais especificidade a realidade social, econômica e política de Santa Catarina nas contribuições de alguns pesquisadores, os quais estudaram o estado de Santa Catarina dentro da mesma ótica que está norteando a nossa pesquisa.

Um desses autores é Andrade (1984) que estudou a dominação coronelista exercida pela família Bittencourt no município de Imaruí/SC por mais de um século. O autor aborda como essa família deteve o controle político da cidade por tanto tempo colocando o coronelismo como uma forma de autoritarismo, não necessariamente violento, mas que mesmo brando, substitui a vontade, troca-a pelo penhor de um dever, cria um agradecido. Conclui mostrando o tirocínio de Pedro Bittencourt, que segundo o autor, soube compor métodos antigos de envolvimento e instrumental moderno de dominação, transformando o seu reduto eleitoral em uma cidadela onde a estrutura coronelista de dominação sobreviveu sólida, apesar dos tempos.

Um outro estudo realizado sobre a dominação oligárquica-coronelista em Santa Catarina, mais especialmente na região de Lages/SC, envolvendo a família Ramos, foi realizado por Lenzi (1977). Nessa área, estudada e relatada pelo autor, até perto da década de 50 predominava a grande propriedade rural, as fazendas, que se constituíam na única forma de exploração econômica, ou unidades de produção. As fazendas, geralmente de grandes extensões, rodeavam a cidade e nos seus domínios o senhor rural – o oligarca, o mandonista, o coronel, o chefe político – exercia poder absoluto sobre as manifestações e vontades dos agregados e peões. Diz o autor, entretanto, que nem todo fazendeiro era mandonista ou coronel, mas que todos eles eram fazendeiros. Sua influência ultrapassou as taipas, porteiras e as invernadas, cristalizando-se nas vilas, distritos ou na cidade, dominando o mecanismo eleitoral e a administração.

De acordo com esse autor, a região de Lages também teve seu período áureo de coronelismo, cuja presença em muito lhe influenciou os rumos políticos, sociais e econômicos,

estendendo essa influência por todo o estado. No espaço catarinense, as vastas propriedades que ponteavam o planalto lageano, utilizadas na criação extensiva de gado bovino, não empregavam mão-de-obra imigrante. Os peões e agregados eram autóctones, a relação entre estes e o “coronel”, dono das terras, era clientelista, não assalariada, marcada fundamentalmente pelo sistema de compadrio.

O autor cita Weber, dizendo que a dominação estamental, à qual se pode acrescentar a forma oligárquica, seria a dominação patrimonial em que determinados poderes de mando e suas correspondentes probabilidades são apropriadas pelo quadro administrativo.

Para Faoro (op. cit.), o estamento político constitui sempre uma comunidade, embora amorfa, em que seus membros pensam e agem conscientes de pertencer ao mesmo grupo, a um círculo elevado, qualificado para o exercício do poder. São órgãos do Estado, as classes sociais são categorias sociais.

Diante do acima exposto, Lenzi (op.cit.) entende que o tipo de dominação estamental estaria bem representado em Lages, como instrumento de força para comandar as eleições, ou escolher os eleitos, representados por uma minoria familiar dirigente, dominando a maioria dirigida. O que o aumento do poder dos líderes políticos estaria ligado à proporção da extensão de suas organizações, pois, na época, as fazendas eram as unidades de produção do município e seus empregados e outros segmentos da comunidade eram dependentes. O autor constatou a ocorrência de uma mudança social, que, no entanto, de alguma forma afetou as relações do sistema de poder. Alguns fatos foram determinantes para os novos meios de produção, tais como o surgimento de novos elementos engajados, (vinda de italianos e alemães para explorar a indústria extrativa da madeira) e a ampliação dos meios de acesso rodoviário, que possibilitou a migração de novos elementos que vieram se agregar ao contingente populacional do município. Por fim, o autor conclui seu trabalho dizendo que o estamento patrimonial da família Ramos dominou o poder político em Lages durante vários anos.

É importante mencionar que, segundo Sales (1994), dos muitos estudos e pesquisas que adotaram o sistema coronelista como fator explicativo para as relações de poder, alguns ficaram naquelas características que Nunes Leal chamaria de secundárias para o compromisso coronelista. Outros, porém, entraram no cerne mesmo desse compromisso. Entre eles, a autora cita os trabalhos de Reis e Burstyn, nos quais ambos apresentam explicações coincidentes quando se referem ao fato de permanecerem os mecanismos de clientelismo e patronagem,

mudando, porém, a sua efetivação, pois os políticos locais de hoje são os representantes diretos do Estado, quando antes havia a intermediação necessária do poder privado dos coronéis.

Com relação ao sistema coronelista de dominação, Sales (op.cit.) sustenta que ainda subsiste o *compromisso* entre o poder público, que pode se traduzir em poder centralizador, e o poder local, que subsiste à custa de favores na forma de dádivas. Neste sentido, completa a autora, a pobreza do brasileiro não é um estado que tem a ver apenas com suas condições econômicas. Ela tem a ver igualmente com sua condição de submissão política e social. E o compromisso coronelista é que está por trás desse tipo de auto-justificação da pobreza como sendo do interesse dos “grandes” do local, como sendo o meio mais importante de obterem os favores necessários ao moto-contínuo de seu mando e de sua riqueza. A vinculação pobreza-submissão, mais que uma marca da cultura política, herdada do monopólio do mando pelo domínio territorial, é uma marca desse estado de compromisso herdado da nossa República Velha.

Porém, o estudo que mais se destaca para a compreensão da realidade social, econômica e política de Santa Catarina e que contribui significativamente para o aprofundamento de nosso trabalho, é o estudo feito por Auras (1991).

A autora analisa a dominação secular das oligarquias catarinenses, destacando a dominação dessas oligarquias a partir de 1982. O desafio de sua pesquisa foi de elucidar o projeto político aminiano, desvelar as raízes históricas da propalada opção pelos pequenos. Além disso, a autora explica como, no modo de fazer política das forças oligárquicas catarinenses, isso é a expressão orgânica da emergência de novas forças sociais, da presença de novos interlocutores no horizonte político em decorrência das fortes transformações capitalistas processadas em Santa Catarina nas três últimas décadas. A presença deste novo está a exigir a redefinição do aparelho governamental e a apontar para sua efetiva democratização. Esta democratização será tanto maior quanto mais organizada, ativa e dirigente se mostrar a sociedade civil.

A autora enfatiza que desde a sua fundação (1771) até a chegada dos imigrantes italianos (1940), que iniciaram a exploração da madeira na região serrana, o município de Lages ficou na dependência da atividade pastoril, com a exploração de couro e carne, exportados para os estados de São Paulo e Minas Gerais. Nessa época, quem comandava a região eram os grandes proprietários de terras que detinham também o poder político, personificado na figura do coronel.

Dessa forma, desde os primórdios da República Velha, quando a família Ramos chegou ao poder estadual através do “coronel” Vidal Ramos, Santa Catarina tem sido governada ou por rebentos diretos das famílias Ramos/Konder/Bornhausen, ou por quem delas fosse merecedor da mais estrita confiança. Essas figuras, invariavelmente, se cotizam no poder, mantendo-se sob rédeas curtas. A família Ramos, representando uma estrutura de dominação assentada no latifúndio e no coronelismo, ou seja, na primazia da vida rural. Os Konder/Bornhausen, representando as forças políticas das áreas de imigração, facções articuladas e historicamente constituidoras da burguesia nacional, o bloco urbano industrial.

Tais facções irão constituir, mais tarde, dois partidos conservadores que, segundo a autora, irão exercer franco domínio sobre a política catarinense, mantendo sob severa vigilância qualquer possibilidade de expressão politicamente mais articulada das maiorias. Por outro lado, a autora observa que no processo histórico de formação do poder oligárquico em Santa Catarina, até aqui percorrido, os trabalhadores, como classe em si, estão presentes enquanto força de trabalho, não enquanto interlocutores no âmbito das forças políticas. Estas engalfinhavam-se nas lutas intestinas entre pares, que se tornavam ímpares no momento eleitoral – o momento da vacância do poder –, já que o aparelho governamental funcionava como “*locus*” privilegiado de defesa dos interesses patrimonialistas do grupo que dele se apossava.

Este controle do Estado para fins particulares não era minimamente posto em cheque, pois fora das escaramuças intra-elites quem poderia realizar a oposição eram os excluídos do poder, os trabalhadores, as forças populares. Estas porém, segundo a mesma autora, eram subjugadas pelas mãos de ferro dos donos do poder, mantidas em estado de diluição política na abstração chamada “povo”, proibidas de construir sua auto-afirmação, sofrendo as violentas investidas policiais frente a qualquer manifestação coletiva de rebeldia, fosse ela mais ou menos organizada contra a ordem estabelecida.

Ainda sobre esse assunto, Auras (1991) cita Corrêa, o qual relata que a família Ramos, um dos suportes da duradoura oligarquia catarinense, exercia seu mando a partir de Lages. A ascensão da industrialização e da urbanização catarinenses marcou o declínio do poder oligárquico dos Ramos, tradicionais latifundiários serranos. Assim, a prática usual de operar politicamente dessa família vê-se ultrapassada pelo processo de modernização em curso na região. Uma modernização, é bom que se frise, altamente excludente, fruto de um capitalismo

predador, cuja presença e desenvolvimento foram certamente facilitados pela orfandade política a que historicamente eram relegadas as maiorias errantes da região.

Assim, observa a autora, a modernização econômica não se fez acompanhar da modernização política, da democratização do poder, do acesso das maiorias à cidadania econômico-social. Prevaleceu, historicamente, o “*ethos*” oligárquico nas relações sociais. Não houve democratização do poder e da renda. Não foram forjadas instituições próprias de poder especificamente social.

Falando a respeito da decadência do modelo de dominação coronelista, a autora ressalta que isso aconteceu com a modernização econômica verificada no Brasil, sobretudo nos anos 50 e acelerada pelo golpe militar de 64; por contradição, promoveu a ampliação quantitativa dos trabalhadores e um salto qualitativo na luta pela formação da consciência operária. Os que, de fato, pegam no batente para construir as riquezas deste país - e delas pouco ou nada usufruem – tendem a conquistar, crescentemente, força política e pressionam para a derrocada do modelo econômico-político vigente. Mas nem por isso o domínio ou poderio das oligarquias em Santa Catarina se enfraqueceu, apenas mudaram os nomes, mantendo e fortalecendo essa corrente de dominação.

Assim, tem-se que a partir dos anos trinta, o mando oligárquico foi consolidado em Santa Catarina mediante a ação política e o rodízio no poder de dois grupos familiares: os Ramos (marcados pelo contexto rural) e os Konder-Bornhausen (contexto baseado no deslanchar do processo urbano-industrial). A autora relata que o primeiro governador catarinense nomeado por Brasília durante o regime militar pretendia ser uma solução técnica: o engenheiro Colombo Machado Salles. Apesar de o nomeado defender uma democracia que impunha a superação das oligarquias estaduais e municipais, a renovação de valores e a reforma das instituições, a autora assinala que, com as forças de oposição manietadas, a estrutura do mandonismo político foi “naturalmente” preservada, tanto que o segundo e terceiro governadores nomeados vieram diretamente do seio oligarca: Antônio Carlos Konder Reis (1975-78) e Jorge Konder Bornhausen (1979-82). Enfatiza que outrora, nos anos 30 e 40, durante a ditadura do Estado Novo, os Ramos é que haviam sido os privilegiados. Três deles – Cândido, Aristiliano e Nereu -, cada um a seu tempo, atuaram como interventores federais em Santa Catarina, a mando de Getúlio Vargas.

Historicamente, a implosão do escravismo e de seu correspondente e esclerosado arcabouço constitucional, a Monarquia, exigiu a reordenação político-institucional do Estado, a fim de tornar possível o surgimento das condições históricas necessárias para a implementação do capitalismo no Brasil. Neste sentido, a proclamação da República visava adequar o estado à nova realidade pós-escravista, através da tomada de medidas como a eliminação do poder moderador, a adoção do sistema federativo e a separação entre Igreja e Estado. Mas, segundo Carvalho, citado pela autora, como não vieram acompanhadas por expansão significativa da cidadania política, significaria entregar o governo mais diretamente nas mãos dos setores dominantes, tanto rurais quanto urbanos.

Por toda a parte, continua, e em diferentes momentos históricos, os segmentos subalternos catarinenses, a exemplo do que ocorreu e ocorre no Brasil afora, tem-se deparado com a violência institucionalizada, sempre pronta a intervir para resguardar a ordem que mantém, sistematicamente, os privilégios dos detentores do poder, a “res-pública” que marginaliza as maiorias, tratando-as como estrangeiras em seu próprio país, à margem da lei, sem acesso à justiça e ao que disto resulta em termos de qualidade de vida. A efetiva democratização do Estado – que implica socialização da política, da cultura e da economia – é obra que exige participação do conjunto da população. É um desafio histórico que ganha densidade e concretude nas lutas populares, na construção de suas próprias lideranças e representatividade, e não nas proclamações e benemerências dos afortunados.

A autora conclui suas argumentações dizendo que o aparelho governamental tem sido um seguro “*locus*” para a formulação e a defesa de projetos de desenvolvimento econômico excludentes que, utilizando-se largamente de recursos públicos, tem beneficiado uma minoria. Entre nós, a modernidade, definida por interesses patrimonialistas incrustados no aparelho governamental, tem sido marginalizadora.

CAPÍTULO 4

***O MUNICÍPIO COMO ESPAÇO LOCAL DE
ATUAÇÃO DOS CONSELHOS***

4.1 O MUNICÍPIO

Abordamos neste capítulo o município, desde sua origem, papel e reconhecimento ao longo da história do Brasil, bem como as suas principais atribuições, definidas pela atual Constituição Federal de 1988.

4.1.1 Aspectos Históricos

Conforme o IBAM (1999), como unidade político-administrativa, o município brasileiro tem origem no modelo da República Romana, que o impôs às regiões conquistadas, como a Península Ibérica, de onde, naturalmente, chegou ao Brasil-Colônia.

Através do histórico do IBAM (op.cit.), pode-se verificar na história que, ao se expandir pela força das armas e conquistar o mundo de então, o Império Romano, para manter controle sobre os vencidos, trocava sua sujeição e fiel obediência às leis romanas, ou seja, ao Senado, por alguns privilégios, como o direito de contrair matrimônio (*jus connubii*), ao comércio (*jus commercii*) e à eleição de governantes para suas cidades (*jus suffragii*). Se obtivesse todos esses privilégios, o município era tido como aliado ou confederado (*foederatum*), gozando da maior autonomia que o Senado concedia em relação ao direito romano (*jus italicum*). Os que não detivessem estes privilégios também não tinham o direito a voto (*municipia coeritas*): municípios cujos cidadãos eram privados do voto.

Como em toda a antiguidade, somente o cidadão livre (*cives municipis*) tinha direito a votar. Não foi diferente nas regiões colonizadas por Roma, onde os “bárbaros” estrangeiros (*incolae*) não votavam nem exerciam outros direitos de cidadão. A administração de uma cidade/município era exercida: a) por um colegiado, composto de dois (*duumviri juridicundo*) ou quatro magistrados (*quatuorviri juridicundo*), com plenos poderes, especialmente o de justiça; b) pelos edis, ou servidores auxiliares, encarregados do setor administrativo e de polícia; c) pelo questor ou exator, encarregado da arrecadação de tributos; d) pelo curador (*curator*), ou fiscal dos negócios públicos; e) pelo defensor da cidade (*defensor civitatis*); f) pelos notários (*actuaria*) e g) pelos escribas, ou copistas dos documentos públicos. Todos os servidores eram auxiliares do colegiado.

A legislação local (*editus*) provinha de um Conselho Municipal (*Curia ou Ordo Decuriorum*), formado de cidadãos escolhidos periodicamente (de cinco em cinco anos) e com funções semelhantes às do Senado. Com Júlio César, este modelo de administração foi estendido, pela Lei Municipal Júlia (*Lex Julia Municipalis*), ao vasto território conquistado, incluindo França, Espanha e Portugal, na Península Ibérica. Mas, como o poderio romano foi sendo solapado pelos bárbaros, que passaram a dominar seus antigos territórios, a lei municipal foi sofrendo, ao longo do tempo e de acordo com os novos dominadores, características próprias. Tais modificações envolveram a substituição do Conselho dos Magistrados pelo Colégio dos Homens Livres, denominado pelos germânicos de Assembléia Pública de Vizinhos (*Conventus Publicus Vicinorum*), exercendo, simultaneamente, funções administrativas, policiais e judiciais.

Visigodos e árabes introduziram novas modificações nas então chamadas *comunas* (Municípios): pagamento de tributos (chamados *munera*) pelos munícipes e criação dos cargos de alcaide (oficial de justiça), de alvazil (vereador, camarista) e de almotacé (inspetor de pesos e medidas), encarregado de taxar mercadorias. Foi assim que, inspirado no modelo romano onde exercia funções políticas, legislativas e administrativas, o município também recebeu influências de visigodos e árabes, chegando à comuna portuguesa para, então, vir a se implantar em terras brasileiras.

4.1.2 O Município no Brasil – Colônia e Império

Ainda de acordo com o histórico relatado pelo IBAM (op.cit.), sabe-se que as Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, que, regendo Portugal, regeram o Brasil desde seu descobrimento até a independência, transplantaram o modelo municipal lusitano para nosso país, com as mesmas atribuições políticas, administrativas e judiciais. Desta forma, nossos municípios tinham um presidente, três vereadores, um procurador, dois almotacés, um escrivão, um juiz vitalício e dois juízes comuns eleitos com os vereadores. Assim nasceu a administração da primeira vila brasileira, a de São Vicente, em 1532.

Apesar de praticamente subjogados pelo poder centralizador das capitânias, os municípios brasileiros, através de suas câmaras, sempre buscaram autonomia e independência administrativa da metrópole, apoiados pela Igreja, nunca pelos donatários. Conseguiram algumas vitórias, desafiando a Coroa, como é o caso da criação de novas vilas (onde se levantava o pelourinho, como seu símbolo e como desafio à autorização expressa do rei para que tal

ocorresse), que ocorreu sem autorização real, pela força e determinação do povo, como exemplificam os fatos registrados em municípios como Campos, Parati e Pindamonhangaba, no século XVII. De igual modo, atesta a participação ativa das câmaras municipais no movimento de independência. É como registro do poder e da crescente autonomia dessas câmaras que o projeto da Constituição de 1824 lhes foi submetido.

Infelizmente, o período imperial foi de nefasto cerceamento da atuação das câmaras municipais, que perderam funções políticas e financeiras, embora seu presidente exercesse funções executivas (sob protestos e denúncias de políticos e estadistas). Inspirado na legislação napoleônica de 1804, o império transformou as câmaras municipais em “corporações meramente administrativas”, pela Lei Regulamentar de 1º de outubro de 1828. Os municípios passaram a ser tutelados, perdendo a função judicante que lhes dera prestígio e poder no período colonial. Pode-se dizer que o império congelou as instituições municipais, impedindo-lhes a dinâmica e a ação e reduzindo-as ao imobilismo e à apatia.

4.1.3 O Município como Instrumento do Coronelismo Estadual na República Velha

Da subestima forçada e do imobilismo imposto no Império, o município vai ser objeto de manipulação ostensiva por parte das oligarquias estaduais, representadas pelos caudilhos e coronéis, visto que o poder político se concentra nas mãos dos velhos caciques, os quais, por gerações, dominavam a política estadual a ponto de a União ser débil diante deles, assim como eram débeis os municípios. Para Leal (1997), diante dessa fragilidade institucional do município é que emerge a força política personalista dos senhores oligarcas representados pelos caudilhos e coronéis. Para se manterem no poder ou para continuarem a ter o poder em suas mãos, governadores ou presidentes estaduais usavam os municípios como massa de manobra para as eleições em troca de poder para as autoridades oligarcas.

Tal era o descaso em relação ao município (cuja influência servia apenas para o jogo político), que a primeira Constituição da República só lhe dedica o artigo 68, que diz: *“Os estados organizar-se-ão de forma a que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo que diga respeito ao seu peculiar interesse.”* Sem diretrizes definidas, portanto, o município ficou sujeito aos interesses e às feições que lhe desse o estado, tais como: organizar as instituições municipais; definir a competência destas instituições; definir a composição do governo; definir os tipos de controle que exerceria sobre o município; nomear o chefe do Poder Executivo (apenas em oito

estados era eleito); denominar o chefe do Executivo: em alguns era prefeito, noutros, intendente e, ainda noutros, presidente municipal; e, sem exceção, manipular as finanças municipais.

Isto propiciou numerosas intervenções do estado em seus municípios. O abuso e a arbitrariedade só foram estancados pela reforma constitucional de 1926, ao conceder à União o direito de intervir nos estados para proteger a autonomia municipal, também reforçada graças aos movimentos políticos dos anos 20, conhecidos como “tenentismo”, que levaram à Revolução de 1930. Entre as metas revolucionárias, estava a redução do poder do estado e o fortalecimento da União e dos municípios, tirando-os dos excessos do controle estadual.

No entanto, a autonomia municipal não se concretizou. Ao contrário, chegou-se a uma centralização absoluta com a dissolução de todos os órgãos legislativos do País, incluindo-se as câmaras municipais. Foram nomeados interventores para os governos estaduais e o chefe do Executivo passou a ser chamado prefeito, em todos os municípios. Formula-se, na época, um interessante princípio de divisão do trabalho governamental: A União norma, o estado adapta e o município executa. Utópica para a época, ainda não concretizável à beira do século XXI, a idéia permanece e contém a essência do que poderia ser a colaboração mais efetiva do município para com as outras esferas de governo na realização do bem comum.

4.1.4 O Município no Período de 1930 até a Constituição Federal de 1988

Os fatos políticos dos anos 1930-1934 pressionaram Getúlio Vargas a convocar uma Assembléia Constituinte, cujos trabalhos culminaram na Constituição de 16 de julho de 1934. Restabelecia-se a Federação, reduzia-se a competência dos estados, inclusive sobre a organização municipal, cuja autonomia adquire nível de importância equivalente à da União e à dos estados, explícita e claramente definida no artigo 13. Estatui-se, então, a eletividade dos prefeitos e dos vereadores (podendo os primeiros ser eleitos pelos segundos); são decretados determinados tributos e se organizam os serviços públicos locais.

Apesar de a Constituição de 1934 ser derogada pela de 1937, que instituiu o Estado Novo, que se estendeu até 1945, os horizontes que ela abriu para os municípios não mais seriam esquecidos e consolidaram a tendência de lhes ampliar o papel e garantir a autonomia, tornando-a mais imune ao jogo político-eleitoral dos estados e das oligarquias regionais.

Durante o Estado Novo, volta-se a um centralismo como nunca se viu na história do Brasil. Assumindo caráter ditatorial, o governo do Estado Novo dissolve as Câmaras Legislativas e os estados passam a ser governados por Interventores Federais, cabendo-lhes a escolha dos prefeitos. Ressaltam-se, porém, duas situações que garantiram a sobrevivência dos municípios em meio à centralização absoluta: a) manteve-se a arrecadação municipal sobre indústrias e profissões; b) generalizou-se nos estados a criação de Departamentos de Assuntos Municipais, o que, em princípio, visava controlar os governos locais, por outro lado, tinha funções de assistência técnica que muito contribuíram para a racionalização das administrações municipais.

Na Constituinte de 1946, o município ganhou raízes mais profundas no texto legal, na seqüência, inclusive, do que já havia sido esboçado na reforma de 1926, na carta de 1926 e na de 1934. Isto resultou num federalismo que, ao contrário do velho, ampliava consideravelmente o campo e a intensidade das relações entre as três esferas de governo. O fortalecimento das finanças municipais e a descentralização da distribuição das receitas públicas eram novidade auspiciosa, que abriam horizontes para que os municípios prestassem melhores serviços à comunidade, pois estavam livres das limitações oligárquicas e eleitoreiras. No entanto, os velhos costumes começaram a voltar, no sentido de os estados ambicionarem as fontes de renda municipais, de que se podiam servir, com maior ou menor desenvoltura. Não obstante a consolidada posição de importância que obtivera, o município não pôde gozar de seus direitos nem expandi-los, desta vez por força da centralização federal, visto como caminho necessário e indispensável para o desenvolvimento nacional.

Na Constituições de 1967 e 1969, mantiveram-se as conquistas municipais, que vinham da Constituição de 1934: unidade político-administrativa, juntamente com estados e municípios; autonomia política, administrativa e financeira; inclusão da autonomia municipal entre os princípios constitucionais da União e manutenção de impostos partilhados. A centralização de poderes na União, contudo, empalideceu tais conquistas, atingindo, inclusive, os estados. Regrediu-se ao sistema de nomeação de prefeitos para capitais, estâncias hidrominerais e de municípios considerados de interesse da segurança nacional, incluindo-se os de fronteira e outros, onde se instalavam indústrias críticas para a segurança, para os “deuses da época”. Deste modo, cerca de 180 municípios perderam prerrogativas, só restabelecidas pela Emenda Constitucional de 1982. Neste período, impediu-se que 42% da população brasileira tivesse o direito de escolher seus prefeitos, por voto secreto e livre.

4.1.5 O Município como Ente da Federação na Constituição de 1988

Consta que nas Constituições anteriores o município não era expressamente mencionado como parte integrante da Federação, embora fosse ponto pacífico para muitos doutrinadores que a Federação brasileira compreendia também os municípios. A Constituição promulgada no dia 5 de outubro de 1988 liquidou com esta questão, inserindo, expressamente no seu art. 1º e também no art. 18, o município como ente federativo.

A competência de cada uma das esferas está definida na Constituição Federal, que também estabelece o que lhes é vedado. Os arts. 21 e 22 enumeram as matérias de competência exclusiva da União. O art. 23 relaciona as matérias de competência comum. O art. 24 enumera os casos de competência concorrente. O parágrafo 1º do art. 25 confere aos estados competência residual ou remanescente.

Quanto ao município, sua competência está expressa nos arts. 29 e 30 da Constituição, que tratam da lei que o rege e das matérias de sua competência. O município é, pois, autônomo, como, aliás, está expressamente dito no art. 18.

O primeiro ponto basilar de garantia da autonomia municipal está no art. 29: “o Município reger-se-á por Lei Orgânica própria, ditada pela Câmara Municipal, que a promulgará”. Rompeu-se, assim, com a interferência do legislador ordinário estadual em assuntos de organização do município. Em termos práticos, a autonomia do município significa que o governo municipal não está subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições exclusivas e que as leis municipais, sobre qualquer assunto de competência expressa e exclusiva do município, prevalecem sobre a estadual e a federal, inclusive sobre a Constituição Estadual em caso de conflito, como tem sido da tradição brasileira.

Mais especificamente falando, essa autonomia refere-se, primeiro: à competência em promover a eleição direta do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores; segundo, na organização dos serviços públicos de interesse local; terceiro, na instituição e arrecadação dos tributos de sua competência, bem como na aplicação de suas rendas; quarto, na competência para legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual no que lhe interessar e for possível.

Diante do exposto, vale considerar a opinião de Cavallieri (1979), o qual salienta que a força do governo municipal decorre de sua possibilidade de ser uma instituição política, de representar interesses, de descentralizar o poder do estado, de ter mandatários eleitos pelo povo, de dispor de capacidade legislativa, de ter autonomia administrativa e financeira. Só que, lembra o autor, é preciso revigorá-la também. Urge repolitizar a discussão sobre algo que é essencialmente político e que dessa característica retira importância e sua razão de ser. Além disso, segundo o autor, faz-se necessário reforçar também algumas de suas instituições políticas, fazendo com que a posição privilegiada de que o município desfruta no nosso regime republicano-federativo não seja mera intenção de filosofia política ou uma construção jurídica, puramente formal. E isso só será possível se envolver nesta luta a grande interessada no fortalecimento do governo local – a população. Os munícipes devem ser chamados a participar da defesa de suas instituições políticas – afinal de contas, o governo municipal nada mais é do que os cidadãos politicamente organizados em sua base territorial mais próxima.

A fiscalização do município é exercida pela Câmara Municipal, mediante o que se determina o controle externo, além do controle interno praticado pelos próprios órgãos do executivo municipal. No exercício do controle externo, a câmara é auxiliada pelo Tribunal de Contas do Estado ou Conselho ou Tribunais de Contas dos Municípios, naqueles estados que optaram por especializar o auxílio às câmaras municipais no exercício do controle externo. O órgão auxiliar do controle externo – tribunal ou conselho de contas – emite um parecer prévio, que é apreciado pela câmara. O parecer emitido só deixará de prevalecer por decisão de dois terços da câmara municipal. Os tribunais ou conselhos não julgam as contas do município. Manifestam-se pela apreciação ou rejeição das contas. Quem julga é a câmara.

Conforme determina a Constituição Federal, as contas do município ficam, durante 60 dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, e este poderá questionar-lhe a legitimidade.

CAPÍTULO 5

***OS ATORES REPRESENTANTES DO PODER
PÚBLICO***

5.1 O PREFEITO

Considera-se o prefeito como a figura central no processo decisório municipal, ao mesmo tempo que o temos como o ator social a ser pesquisado nesse trabalho. Neste sentido, entende-se de fundamental importância explicitar as suas funções políticas, executivas e administrativas.

O prefeito, no entendimento de Cavallieri (1979:47), é visto como:

“a figura central do processo político-administrativo em nível local. Acredita-se que, por ser ele porta-voz da comunidade que representa e em função dos poderes legais vinculados ao seu cargo, situa-se numa posição fundamental de domínio, de decisão, com capacidade para atender às principais demandas da população. O prefeito assume uma posição como intermediário entre o contexto municipal e as esferas superiores de governo. Como decorrência da posição que ocupa, ele é encarado como uma espécie de tradutor das decisões que emanam do sistema político mais amplo, redefinindo-as em termos de uma linguagem local. Ao mesmo tempo, ele desempenharia o papel de apreender as demandas da sua comunidade e remetê-las a instâncias superiores, que as articulariam com os planos e políticas centrais”.

De acordo com as tradições político-constitucionais e o sistema de organização municipal vigente no País, a posição do prefeito como chefe do Executivo lhe dá um papel de grande relevo na condução dos negócios do município e na comunidade local. Amplas são as suas atribuições e grandes, portanto, suas responsabilidades, tanto do ponto de vista legal, como pelo fato de ser o principal depositário da confiança popular para a solução dos problemas do município.

Como chefe do Executivo, o prefeito tem funções políticas, executivas e administrativas. A importância dessas funções e, portanto, do papel do prefeito, resulta do fato de que ele não é um funcionário, mas um agente político responsável pelo ramo executivo de uma unidade de governo autônoma – o município. Como tal, o prefeito não é subordinado a outra autoridade, apenas à lei. Acatará a lei e os mandados judiciais como qualquer autoridade e qualquer pessoa. Nem mesmo em época passada, quando exercia o cargo por nomeação, ficava hierarquicamente subordinado à autoridade que o nomeou, como se fosse funcionário público. A competência do governo, nesse caso, se limitava a nomear e a destituir o prefeito, que em tudo o mais agia como se tivesse sido eleito.

Por ser um líder político, conduzido ao cargo por eleição popular, com o apoio de uma parcela considerável do eleitorado local, de acordo com IBAM (op. cit.), o prefeito se torna o porta-voz natural dos interesses e das reivindicações municipais perante a câmara, as outras esferas de governo e quaisquer forças que possam contribuir para o bem-estar da população e o progresso do município. No exercício das funções políticas, o prefeito precisa manter um relacionamento constante com a câmara de vereadores, que se constitui no Poder Legislativo municipal. Na câmara é que são aprovados ou não os projetos de interesse do Poder Executivo.

Uma outra função que o prefeito desempenha e que é importante diz respeito à sua capacidade de articular-se com outros órgãos das esferas de governo estadual e federal para negociar convênios de interesse do seu município. O prefeito é o representante legal do município, tanto perante a justiça, como em outros atos de caráter legal ou administrativo, nas relações com as demais esferas de governo ou no plano puramente social. Por isso, o prefeito tem precedência protocolar sobre as demais autoridades municipais. Ao prefeito também cabe representar o município em juízo ou fazer-se representar através do procurador da prefeitura ou de advogado contratado para a causa. Caso a prefeitura não tenha procurador, só o prefeito pode falar em nome do município como seu representante.

Como líder político, cabe-lhe também entender-se com as organizações comunitárias e outros grupos organizados, bem como com lideranças locais, buscando apoio, quando necessário, consultando-os e ouvindo-os para conhecer suas aspirações e suas necessidades e para integrá-los no processo decisório municipal, de modo a poder governar com a comunidade. Como chefe da administração municipal, é natural que os munícipes e essas organizações o procurem, com freqüência, para pedir providências, para apresentar queixas, para pedir serviços e até conselhos. Numa cidade pequena, o número desses contatos talvez não prejudique as demais atividades do prefeito, mas, nas maiores, é necessário organizar a estrutura da prefeitura, criando um setor específico para isso de modo que ele seja aliviado daqueles contatos que podem ser feitos com outras autoridades do município.

As funções executivas e administrativas do prefeito constituem, porém, a sua principal responsabilidade. Como chefe do Poder Executivo Municipal, cabem-lhe, sobretudo, as funções que caracterizam universalmente as chefias de alto nível e que são planejar, comandar, coordenar, controlar e manter contatos externos.

A função de planejar consiste em formular políticas públicas municipais e em escolher, entre as opções possíveis, os objetivos, as diretrizes, os programas e os meios mais adequados para a realização de um trabalho. Todo o prefeito, a rigor, precisa ter seu plano de governo se quiser bem governar e administrar o município. O planejamento deve basear-se num plano de governo amplo, que compreenda todos os aspectos da administração municipal e não apenas as obras e demais despesas de capital. Através do orçamento anual e da lei de diretrizes orçamentárias, pode o prefeito estabelecer o plano de trabalho para cada exercício, pois é exatamente esse plano que o orçamento e aquela lei devem refletir.

A função de comandar é dar ordens, o que o prefeito faz principalmente por intermédio de instruções, ordens de serviço, portarias e outros atos semelhantes, além de se utilizar do apoio de outras pessoas que compõem o corpo administrativo e funcional. O prefeito enfeixa, porém, a autoridade máxima na direção da administração municipal, pois no nosso regime de governo, ao chefe do Executivo cabe a última palavra em matéria administrativa. Por outro lado, tem a responsabilidade político-administrativa final pelos atos de sua administração, tanto dos que praticou pessoalmente quanto dos que foram praticados pelos seus subordinados.

A função de coordenar é harmonizar a ação dos diversos órgãos, serviços e atividades da organização, a fim de conseguir os objetivos desejados. A coordenação evita os conflitos entre serviços e programas, a duplicação e a dispersão de esforços. Havendo planejamento, a coordenação se torna mais fácil, pois os objetivos, os meios e os programas já foram previamente definidos. Para que a coordenação seja eficiente, o prefeito pode coordenar as atividades da administração com o apoio dos demais cargos de confiança, dos servidores e em alguns casos com a participação efetiva da sociedade. Isto significa que o prefeito não necessariamente precisa assumir um papel como o único mandante no processo de tomada de decisões.

A outra função que o prefeito deve assumir é a de controlar, o que, em última instância, significa comandar. Este comando significa que o prefeito, além de dar as ordens aos seus comandados, também deve verificar se tais ordens estão sendo cumpridas. Isto pode ser feito diretamente ou através do uso de outros instrumentos, tais como o controle da execução orçamentária através do boletim diário da tesouraria; os relatórios periódicos sobre o andamento dos programas, obras e serviços e a auditoria.

metodologia

Por último, uma outra função que cabe ao prefeito é a manutenção de contatos externos, função esta que decorre principalmente do caráter democrático da investidura no cargo. Eleito pelo povo e simbolizando, de certo modo, as aspirações dos que o elegeram, o prefeito assume a responsabilidade de dialogar com o povo e com as organizações comunitárias para continuar sentindo as suas aspirações e necessidades.

5.2 A Câmara de Vereadores

A Constituição Federal garante a autonomia municipal pela eleição do prefeito, vice-prefeito e vereadores, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País. Assim, tais agentes políticos constituem o governo local. Compõem-se a câmara de vereadores, respeitada a proporcionalidade com a população do município, de no mínimo 9 vereadores e de no máximo 55.

Os vereadores são agentes públicos, investidos de mandato legislativo, eleitos mediante pleito direto e simultâneo, realizado em todo o País, para um mandato de quatro anos. Três são as funções básicas exercidas pela câmara municipal. A primeira é a legislativa, que consiste em elaborar as leis sobre matérias de competência exclusiva do município.

A segunda função é a fiscalizadora, que tem por objetivo a exercício do controle da administração local, principalmente quanto à execução orçamentária e ao julgamento das contas apresentadas pelo prefeito. Por fim, constitui também função da câmara a administrativa, a qual se restringi à sua organização interna, ou seja, à estruturação organizacional, à organização de seu quadro de pessoal, à direção de seus serviços auxiliares e, principalmente, à elaboração de seu regimento interno.

CAPÍTULO 6

A SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS

6.1 OS CONSELHOS MUNICIPAIS

A década de 80 caracterizou-se como um período marcado pelo processo de redemocratização política no Brasil, após um período de ditadura militar. Os acontecimentos marcantes nesse processo foram a Assembléia Nacional Constituinte e a Constituição Federal de 1988. Apesar do perfil conservador da maioria dos parlamentares, na época, mas graças à pressão e organização da sociedade civil, a Constituição promoveu alguns avanços, principalmente no campo das políticas sociais.

Dentre as principais conquistas alcançadas no setor das políticas sociais, destacam-se, segundo Campos & Maciel (1995), as que se referem aos princípios e diretrizes que deverão orientar a ação governamental. A universalização dos direitos, a descentralização político-administrativa e a gestão democrática, que contempla a participação popular, apresentam-se como princípios e diretrizes orientadoras das políticas públicas. Esses autores enfatizam que com a eleição de tais signos (universalização, descentralização e participação), a Constituição estabelece bases jurídicas para a construção de um novo formato de cidadania, agora contemplando o ramo social como direito do cidadão e dever do Estado. Não apenas isso, porém, lembram os autores; agora a cidadania política transcende os limites da delegação de poderes da democracia representativa, expressa por meio da democracia participativa, da constituição de conselhos paritários, que se apresentam como novo *locus* de exercício político.

Para melhor compreensão, entende-se como conselho paritário aquele formado por representantes do poder público, na proporção de 50% de seus membros, e representantes da sociedade civil também na proporção dos outros 50% dos membros.

Para efeito de nossa pesquisa, daqui por diante adotar-se-á simplesmente o termo conselhos municipais, a fim de caracterizar a nossa discussão em torno dos conselhos paritários de gestão, no âmbito municipal, legalmente constituídos, via câmaras municipais, atendendo aos preceitos do processo de municipalização dos serviços após a vigência da Constituição de 1988.

Como veremos adiante, os conselhos podem ser um elemento para o diálogo e a integração entre a sociedade civil e o governo municipal, no sentido de democratizar a tomada de decisões sobre as políticas públicas. Considerando o papel político dos conselhos como novos instrumentos da política social, Franco (1997:115) aborda os diferentes papéis que eles podem

desempenhar sob o ponto de vista da política entre os quais destacamos: “a possibilidade de atuarem como elementos do processo de radicalização da democracia; como mecanismos de transformação (ou de conversão) de agentes sociais em sujeitos políticos (ou como via de acesso à cidadania política); como instituições de sustentabilidade política que assegurem, inclusive, a continuidade das políticas para além da duração dos mandatos eletivos e como espaços de parceria Estado-sociedade”.

Nesse sentido consideram-se os conselhos municipais como uma nova modalidade de participação se apresentando como espaços privilegiados para o exercício político. Representam, do ponto de vista da lei, uma iniciativa que possibilita, mesmo na esfera restrita, o estabelecimento de novos fóruns de participação e novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil.

Assim, entende-se que o papel de instância deliberativa das políticas, nas áreas específicas, confere aos conselhos municipais um significativo espaço nos processos de gestão dos recursos públicos. A responsabilidade deliberativa, aliada à atribuição normativa e controladora, impõe aos conselhos municipais um significativo papel na construção e consolidação do exercício da democracia participativa.

O objetivo deste segmento é discutir esses aspectos, que envolvem desde a criação, funcionamento, problemas e perspectivas, até conceitos que envolvem a prática dos conselhos municipais, como instrumentos de promoção da democracia participativa, mediante uma maior participação da sociedade nas decisões sobre políticas públicas municipais.

A experiência de participação da sociedade civil na definição das políticas públicas, no âmbito dos conselhos municipais, formalizou-se após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A esse respeito vale notar a contribuição de Tommasi (1997:80), para quem

“a Constituição de 1988, em seu art. 204, determina a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas sociais e no controle das ações em todos os níveis. Leis federais (como a Lei nº 8142/90, que dispõe sobre o Sistema Único de Saúde, a Lei nº 8.609/90, Estatuto da Criança e do Adolescente, e a Lei Orgânica de Assistência Social), estaduais e municipais que estabelecem a criação de conselhos, compostos por representantes da sociedade civil e do Estado, para a definição das políticas do setor social”, são exemplos práticos desse fato”.

Segundo esse autor, para compreender o significado da criação dos conselhos paritários é preciso situá-los no contexto das propostas de participação, desvendando as ambigüidades e distinguindo os diferentes discursos elaborados pelos diferentes atores.

A respeito do papel destinado aos Conselhos, Franco (1997) identifica que o seu surgimento, sobretudo no processo de realização das políticas sociais no Brasil, coloca duas grandes questões:

“a) a do papel político dos conselhos como novos instrumentos (de elaboração, decisão, implementação ou execução, monitoramento ou acompanhamento, fiscalização e/ou controle e avaliação) da política social;

b) a do papel dos conselhos na reforma da política em geral, quer dizer, na democratização da política como condição para a democratização da sociedade e na conquista da cidadania política como condição para a universalização da cidadania”.

Ao referir-se ao papel político dos conselhos, o autor manifesta sua preocupação mais diretamente em relação ao primeiro ponto, na busca de soluções para dificuldades muito concretas que já se fazem sentir na prática recente dos últimos anos. Considera que existem problemas complicadores do bom funcionamento desses novos organismos – os conselhos – que vão desde a superposição e os vazios de responsabilidade passando pelo monopólio ou acúmulo de representação até o descompasso entre o novo tipo de participação social que tais instrumentos ensejam à participação propriamente política em termos tradicionais, vale dizer, eleitorais.

De acordo com Bremaeker (1995), a Constituição de 1988 delegou aos municípios uma série de competências, desde a prerrogativa de lhes permitir arrecadar os tributos de sua competência, arrecadar suas rendas, organizar e prestar os serviços de interesse local, autonomia legislativa, autonomia financeira e autonomia administrativa, além da própria autonomia relativa à sua auto-organização, representada pela Lei Orgânica. Da mesma forma, a Constituição instituiu órgãos cujas atribuições estão dirigidas para a promoção da descentralização dos serviços e ao mesmo tempo à busca da democratização e transparência na determinação de prioridades e aplicação dos recursos.

Por outro lado, Neves (1997) considera que, com o argumento da descentralização das receitas promovida pela Constituição de 1988, foi súbita e unilateralmente imposta aos municípios a responsabilidade de prover importantes serviços públicos de natureza urbana e

social. A crise fiscal do Estado imprimiu, segundo a autora, um caráter de urgência e compulsoriedade à descentralização que se mostrou, assim, um instrumento de amenização da crise fiscal do governo federal e de sua transferência para as instâncias governamentais de menor nível hierárquico, como é o caso dos municípios. Não obstante, salienta a autora, esse processo pode contribuir para aumentar a eficiência na prestação de serviços à população e as possibilidades de controle social sobre a ação do governo.

A autora faz notar que as políticas sociais se constituem em competências comuns entre as esferas de governo (conforme o art. 23 da Constituição Federal; saúde, assistência pública, proteção a pessoas portadoras de deficiência, acesso à cultura, educação, abastecimento alimentar, construção de moradias, saneamento básico, combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização). As regras de cooperação entre as esferas de governo para a implementação das políticas sociais vêm mostrando que ao governo federal cabe o estabelecimento das normas e a fiscalização do uso dos recursos transferidos, e aos governos locais a “invenção” de formas de gestão que dêem conta dos objetivos a atingir.

Nessa discussão sobre o papel que os conselhos municipais podem representar, Neves (op.cit.) afirma que eles podem ser um elemento para o diálogo e a integração entre a sociedade civil e o governo municipal, no sentido de democratizar a tomada de decisões sobre as políticas públicas. No entanto, a autora lembra que a mera existência dos conselhos municipais pode transformar-se em uma grande ilusão, porque a possibilidade de as decisões ali tomadas terem capilaridade dentro do governo e realmente virem a ser implementadas é muito relativa, dependendo da situação. Em relação a esse aspecto, a autora questiona até que ponto as pessoas estão interessadas em participar desses órgãos, na medida em que aqueles que participam estão sempre sobrecarregados, não dando conta de cumprir todos os compromissos. Outra questão levantada diz respeito ao real interesse que os órgãos do poder executivo têm em relação aos conselhos, no sentido de democratizar a gestão ou de que estão simplesmente interessados em assegurar o recebimento dos recursos a eles condicionados. Segundo a autora, o governo que deseja fazer uma gestão participativa vai fazê-lo com ou sem conselho; ele inventa o seu modelo de participação. Segundo ela, existem vários tipos de experiências municipais participativas, como, por exemplo, na área do orçamento.

Por último, a autora ressalta que é necessário olhar os conselhos com sensibilidade para aquilatar em que medida a proliferação desse órgãos decorre da própria história brasileira.

Afinal, coube ao Estado mobilizar a população, usar a política social como mecanismo de inserção dos excluídos. A participação por essa via, promovida pelo Estado e através da política social implementada a partir da década de 30, foi menos pelo amadurecimento das relações políticas e dos partidos políticos do que pela força de um outro tipo de agregação de interesses, marcado pelo paternalismo e não pela emancipação.

A exemplo de Neves, que tratou desse assunto, Tommasi (1997) aborda um dos impasses para o bom funcionamento dos conselhos: é o que diz respeito ao fato de que a criação dos conselhos tem provocado, para os atores da sociedade civil, a necessidade de se construir novas competências, de ter acesso a novos recursos de conhecimento. Neste sentido, a autora levanta a questão de quem não tem a possibilidade de ter acesso aos recursos (de informação, conhecimento, comunicação) para se reconhecer enquanto sujeito autônomo, quem não tem as suas necessidades básicas garantidas, de como pode ter acesso às competências necessárias para a definição de políticas, de diretrizes e prioridades e para a discussão e elaboração de orçamentos.

Uma outra questão que a autora levanta refere-se ao fato de seus membros não governamentais terem visões particularistas, no sentido de interagir com o Estado somente com a intenção de obter benefícios e financiamentos para própria entidade. Conclui dizendo ser preciso também indagar em que medida, através da sua atuação nos conselhos, os representantes dos diferentes segmentos deixariam de lado suas identidades de origem para se identificar numa quase homogênea categoria de “conselheiros” que unifica a todos. Em que medida a identidade de “conselheiro” se sobreporia às suas identidades de origem (enquanto educadores, militantes de movimentos ou usuários de um serviço público)?

Um outro aspecto que se deve considerar quando discutimos o processo de elaboração e decisão sobre as políticas públicas é o de que os conselhos são investidos de prerrogativas deliberativas e fiscalizadoras. Este caráter deliberativo, para Campos & Maciel (1995), possibilita que tais conselhos se apresentem como espaços privilegiados para o exercício político. Representam, do ponto de vista da lei, uma iniciativa que permite, mesmo na esfera restrita, o estabelecimento de novos fóruns de participação e novas formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil.

Na estrutura jurídico-normativa dos conselhos municipais, mais especificamente falando dos Conselhos Municipais de Saúde, Pinheiro (1996), que os analisa, constata que apesar

de se assegurarem regras mínimas ao jogo das relações de poder dos seus representantes, o estabelecimento dessas regras – ou tomada de decisão – relaciona-se com pelo menos três aspectos que não se excluem entre si: cultura política, partidos políticos e estilos de gestão.

Por sua vez Franco (op. cit.) é de opinião que os conselhos podem ser “espaços” (e canais) de democratização da política na medida em que incorporam na cena pública novos atores sociais que tenderão, mais cedo ou mais tarde, a se transformar em novos sujeitos políticos. Neste sentido, os conselhos podem ser vistos como via de acesso à cidadania política. Além disso, o autor acredita que a existência dos conselhos impõe novas exigências para a democracia, que vão além do controle dos eleitos pelos eleitores, mas colocam a necessidade da radicalização da democracia e exigem que novos atores sociais se organizem para participar da esfera política como novos sujeitos políticos. O autor, quando fala em radicalização da democracia, quer dizer que ela deve ser mais representativa e mais participativa. Por último, defende a necessidade de se criar uma nova institucionalidade, mais representativa e mais participativa, em que os conselhos são vistos como (um dos tipos de) embriões de uma nova situação que se exige.

Ao analisar o funcionamento dos conselhos municipais de saúde em três localidades do estado do Rio de Janeiro, Pinheiro (op.cit.) discute o papel dos atores, as formas de atuação dos conselhos e os limites atualmente estabelecidos para o exercício das funções de controle e gestão. Seu trabalho sobre a dinâmica de funcionamento de tais instâncias revela que as atividades ali desenvolvidas envolvem questões que precedem a sua institucionalização. Uma das questões apontadas é a do poder. Esse poder, que pode estar representado pelo poder técnico, pelo poder administrativo ou pelo poder político, todos eles presentes nas relações dentro do conselho, caracterizam um mascaramento na desejada paridade que acontece entre desiguais. A composição desses órgãos não representa apenas reivindicações, mas também profundas diferenças sociais entre seus membros, refletindo os efeitos do modo de produção de uma sociedade e sua relação com a política, que tende a impedir formas de representação e mesmo de participação.

A despeito das limitações até aqui colocadas pelos diversos atores citados, Tommasi (1997:92) observa que “no contexto das lutas pela democratização do país coloca-se a reivindicação pela ampliação dos espaços de participação na definição das políticas públicas, tanto de sua recriação e multiplicação, como da inclusão de novos atores”. Neste sentido, para a

autora, a criação dos conselhos pode representar um espaço importante em termos de ampliação dos canais de participação política e de renovação das formas de representação e de negociação de interesses. Assim, eles podem se constituir num espaço de democratização, tanto das políticas, para que atendam aos interesses das maiorias, até então excluídas, como das formas de defini-las e de controlar a sua implementação. A observação das experiências concretas de implantação dos conselhos mostra, no entanto, que eles enfrentam sérias dificuldades para efetivar suas potencialidades. Existem problemas de diferentes ordens que impedem os conselhos de assumir seu papel e suas atribuições legais. Em seguida a autora faz um detalhamento de algumas condições que, se forem viabilizadas, poderão, no seu entendimento, permitir superar alguns dos entraves mais recorrentes:

“a) Os conselhos devem ser efetivamente paritários no que diz respeito à competência dos atores envolvidos, a qual se constrói através do acesso às informações e às oportunidades de formação.

b) O acesso aos recursos deve permitir a construção do sentido e da possibilidade de serem sujeitos da própria ação; com disponibilidade financeira e de tempo.

c) Os conselhos devem efetivamente ser órgãos representativos, tanto do governo como da sociedade civil, posto que algumas das dificuldades recorrentes na atuação dos conselhos decorrem da falta de “vontade política” na nomeação de representantes governamentais que não têm nenhum poder real de decisão no interior das instituições às quais pertencem; dessa forma, as decisões continuam sendo tomadas da forma tradicional por parte dos altos escalões das administrações, sem levar em conta as discussões que ocorrem nos conselhos e menos ainda as suas deliberações;

d) Os conselhos devem ser efetivamente considerados e enfrentados como espaços de poder; portanto implicam redesenhos institucionais e mudanças na estrutura de poder. Considera-se, freqüentemente, que os conselhos são espaços onde as diferentes orientações podem se harmonizar sem conflitos, produzindo uma suposta “concertação” entre o Estado e sociedade. Assim, as diferenças de acesso ao poder (nas suas diferentes formas) entre os distintos segmentos sociais (e no interior deles) são ocultadas e não se considera que o exercício do controle social e da parceria na definição das políticas deva comportar, por parte dos governantes, uma efetiva vontade de partilhar o poder de decisão e de controle de sua implementação, o que implica uma efetiva transparência na alocação dos recursos e na sua fiscalização”.

Isto posto, a autora conclui destacando que dentre os efeitos positivos, observados mais diretamente nos conselheiros, na relação Estado-sociedade, que no município está

representado pela relação prefeitura-conselhos, reside justamente no fato de que essas experiências representam para os atores envolvidos uma ocasião formativa importante, um indubitável espaço de crescimento pessoal. O conhecimento da máquina governamental, a capacidade de negociação e a convivência com outros setores sociais possibilitam uma aprendizagem que constitui uma “pedagogia da participação”. De uma forma geral, as práticas de participação possibilitam, aos participantes, o aprendizado do exercício da democracia. Assim, conclui a autora, a democratização das formas de formular e implementar políticas públicas é um processo lento e gradual, que deve ser alimentado e fortalecido por múltiplos atores. É uma aposta a fazer, um compromisso a assumir.

Para concluir este segmento, adotamos neste trabalho de pesquisa a concepção de que os conselhos municipais se caracterizam como espaços de discussão onde a sociedade civil descobre que pode contribuir na elaboração do orçamento, pode ajudar a definir as políticas públicas mais urgentes para o município e que aspectos priorizar. Além disso, os conselhos podem constituir-se em espaços em que a sociedade exerce junto ao poder público um papel mais ativo e participativo de controle e avaliação de ações anteriormente negociadas. Ao mesmo tempo, reconhece-se que esta participação será tanto mais efetiva quanto mais bem informada, capacitada e mobilizada estiver a sociedade civil.

Apesar desses entraves, considera-se o município como espaço privilegiado que permite uma maior participação da sociedade civil na medida em que ela pode intervir com muito mais facilidade em assuntos que lhe dizem respeito e que ela seguramente conhece mais diretamente e nos quais, dessa forma, poderia interferir com mais qualidade.

6.2 OS CONSELHOS NO CONTEXTO CATARINENSE

A exemplo de outros estados da Federação, em Santa Catarina o processo de municipalização dos serviços tem seu incremento a partir da Constituição de 1988 com os mesmos objetivos de universalizar os serviços e tornar a gestão dos mesmos descentralizada e democrática.

Considerando que o objeto principal do nosso trabalho de pesquisa é analisar as percepções dos prefeitos catarinenses em relação aos conselhos municipais e seus membros, entendemos oportuno fazer um resgate da história recente sobre o tema da municipalização em Santa Catarina.

A proposta de Orçamento Participativo, apesar de não se caracterizar como uma proposta de municipalização dos serviços e nem ser objeto de nosso estudo, entendemos como necessário fazer algumas abordagens a respeito na visão de alguns autores que pesquisaram sobre o assunto, pois essa metodologia tem como uma das instâncias deliberativas o Conselho do Orçamento Participativo que de alguma forma envolve a participação da sociedade civil no processo decisório de definição dos investimentos nas políticas públicas municipais.

Nesse sentido, Zavarise (1997) analisou a aplicação da sistemática do orçamento participativo na gestão da coisa pública municipal adotada no município de Florianópolis na gestão 1993/97. O autor considera que a proposta teve como mérito permitir em determinado momento que a população participasse da discussão do orçamento público constituindo-se num considerável avanço democrático. No entanto, de acordo com o autor, a proposta ao ser implementada teve vários aspectos que comprometeram a adequada eficiência do processo. Entre eles destacam-se a desqualificação dos representantes comunitários para o entendimento das complexidades técnicas que compõem o orçamento público municipal, além da pouca participação popular, comprometendo a legitimidade das entidades que representavam a sociedade civil.

Ainda a respeito do Orçamento Participativo de Florianópolis cabe citar um trabalho mais recente feito por Colaço (1998), o qual também analisou a experiência da participação da sociedade civil na elaboração e no acompanhamento do orçamento público de Florianópolis no período de 1993 a 1996 durante a administração da Frente Popular.

Considerando a abrangência do referido estudo e para efeito do nosso objeto de pesquisa nos deteremos na questão que buscou verificar quais os limites e possibilidades do Orçamento Participativo de Florianópolis para romper com as formas tradicionais de gestão anteriormente adotadas e impulsionar a formação de esferas públicas democráticas, papel que também pode ser creditado aos conselhos municipais quando da discussão de políticas públicas setoriais.

A pesquisa revelou, entre outros, alguns aspectos positivos e alguns aspectos negativos da experiência. Como ponto positivo, o autor reconhece que o caso estudado rompeu com as formas tradicionais de gestão. No entanto, para Colaço (1998:204), apesar do Programa da Frente Popular centrar-se, entre outros pontos, na transparência administrativa, gestão democrática e participação popular no sentido de democratizar o poder através da implantação

do Orçamento Participativo, durante a vigência do Orçamento Participativo, paralelo à sua execução, como pontos negativos observaram-se práticas adotadas por diversos setores da administração, que de alguma forma comprometeram a eficiência do processo, entre as quais destacam-se

“a forma de atuação de cada Secretaria (funcionando como mini-prefeituras, com interesses próprios e, na maior parte das vezes, não convergentes com as demais); a não execução de obras escolhidas pelo Orçamento Participativo; a sistemática opção em decidir em fóruns restritos; a não participação de setores da Administração nas assembleias do Orçamento Participativo e a pouca ou nenhuma transparência em algumas ações (desencontro entre ética e política, contrapondo o direito a uma informação exata e honesta dos governados ao chamado direito de ocultar e mentir dos governantes)”.

Para o autor, tais práticas se levadas à reflexão teórica, podem ser vistas como derivadas de uma concepção elitista e autoritária de gestão (competição entre alguns atores com a exclusão de outros), bem como, de uma concepção de esfera pública liberal (o acesso às políticas públicas depende essencialmente dos recursos que cada setor controla. Por último, Colaço (1998:209) menciona “o caráter ambíguo da administração da Frente Popular, dividida entre setores com uma visão elitista de governo e setores que, mesmo praticando uma gestão participativa, o faziam a partir, tanto de concepções autoritárias e não transparentes de poder, quanto, de práticas de não enfrentamento com a Câmara de Vereadores, teve seu peso mais assentado nos limites do que nas possibilidades do Orçamento Participativo”.

Outro trabalho desenvolvido nessa mesma linha de considerações foi de Sampaio (1994), o qual verificou se a administração municipal de Urupema, no período de 1989 a 1994, possibilitou um planejamento com a participação local da sociedade Urupemense, desde a formulação de estratégias até a implementação de ações, levando em consideração as dimensões de sustentabilidade do chamado desenvolvimento sustentável levando em conta, a teoria ainda em elaboração, do próprio desenvolvimento sustentável e a teoria do planejamento, na sua incipiente tipologia participativa.

Como se observa nessa pesquisa, o autor centrou sua análise no processo de planejamento levando em conta a participação da sociedade, não através dos conselhos municipais, mas através da participação nos chamados Conselhos Comunitários, que discutem as políticas públicas de forma mais ampla e não de forma setorializada.

Conforme Sampaio (op. cit.) a experiência de Urupema não deve ser caracterizada como exemplo de aplicação da metodologia do enfoque de desenvolvimento sustentável, apresentando diferenças quanto à gestão do I e II Planos de Desenvolvimento elaborados sobretudo no que diz respeito ao ímpeto inicial verificado na primeira gestão do período estudado, onde buscou-se uma integração entre as áreas setoriais do processo de desenvolvimento e a incorporação das populações no processo de gestão das inovações introduzidas que não se mantêm na segunda gestão.

As diferenças observadas entre as duas gestões deve-se ao estilo de governo dos prefeitos que estiveram administrando o município durante o período estudado. Na primeira gestão, observou-se um estilo de governo paternalista com liderança forte e carismática, enquanto que o estilo do segundo gestor caracterizou-se como burocrático não assistencialista, sendo apontados como causas da imaturidade que o Plano de Desenvolvimento se encontra, pois as premissas decisórias dos programas do Plano Municipal de Urupema permaneceram centralizadas no topo da estrutura do poder governamental.

Como vimos em capítulos anteriores, é característica histórica da política catarinense uma permanente dominação oligárquica envolvendo poucas famílias ou com fortes vínculos com elas, as quais se revezam no poder de dominação dos principais espaços da política institucional, mantendo as relações clientelísticas com a sociedade civil. Nessa conjuntura é que acontece o processo de municipalização dos serviços em Santa Catarina.

Como era de se esperar, essa municipalização dos serviços é feita de um modo formal e com os objetivos que motivaram a sua institucionalização nem sempre alcançados.

Como exemplo citamos o estudo de Luchmann (1995:11), que abordou o funcionamento do Conselho Municipal de Educação de Florianópolis no período 1993/95. Segundo a autora, o Conselho Municipal de Educação foi criado em 1991 através de Lei Municipal através da Secretaria Municipal de Educação, com caráter deliberativo, normativo, fiscalizador e controlador da destinação e aplicação dos recursos destinados à educação. A autora faz a sua análise a partir do pressuposto de que “a democratização da gestão implica um reordenamento institucional, no sentido de superação das formas tradicionais de fazer política; ou democratização significa ir da representação institucional-formal a cargo da política partidária, na construção de canais alternativos tendo em vista a incorporação da sociedade civil para a orientação das políticas públicas, com ênfase na construção e efetivação da cidadania”.

Apesar do caráter formal em que o conselho foi criado e dos pressupostos desejados pela própria autora, a realidade do referido conselho durante sua atuação no período estudado foi no sentido de transformar a participação efetiva da sociedade civil em participação atrelada, rotinizada e burocratizada.

Essa conclusão teve como base algumas situações observadas durante o seu funcionamento, principalmente quanto à desmobilização da sociedade civil que interferiu diretamente na composição e atuação do conselho, levado a cabo por um número reduzido de membros que não representavam a pluralidade das organizações da sociedade civil, associado ao atrelamento e dependência do conselho à Secretaria Municipal da Educação no que tange aos recursos bem como na figura do presidente do Conselho. Além disso, a autora destaca o fato de que o conselho, apesar do caráter deliberativo, subordinava suas decisões ao Conselho Estadual de Educação caracterizando-se como um processo de crise de legitimidade onde sua atuação limitava-se a ações isoladas, parciais, fragmentadas, não constituindo-se portanto num fórum de discussão, deliberação e avaliação de uma política educacional para o município de Florianópolis.

O setor de saúde também foi objeto de estudo e avaliação após o processo de municipalização. Destaca-se a publicação do Fórum Popular Estadual de Saúde de Santa Catarina (1993) o qual informa que a participação nas Conferências e Conselhos de Saúde dá a população a oportunidade de exercer um direito de cidadania, obtendo informações, conhecimento e participação das decisões. Para o referido Fórum, o Conselho de Saúde, com caráter permanente e deliberativo é um órgão composto por representantes do governo e prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atuando na formulação de estratégias e no controle da execução de políticas públicas na saúde, na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera de governo.

No entanto, segundo o Fórum (1993:19) em determinados municípios catarinenses percebe-se o não funcionamento efetivo dos Conselhos de Saúde, conforme o preconizado quando de sua criação, em função de que:

- “1) A indicação dos representantes da população é feito pela prefeitura;
- 2) Implantação de conselho sem o caráter deliberativo, onde quem decide ainda é o secretário de Saúde e/ou o prefeito sozinhos;

- 3) A não participação da população devido a ausência de divulgação das ações realizadas pelos conselhos;
- 4) Desrespeito aos princípios da paridade entre os representantes da população e demais setores;
- 5) Falta de informação e formação dos conselheiros”.

A municipalização da agricultura também tem sido objeto de estudos com vários trabalhos de pesquisa que abordam a questão da municipalização da agricultura no período 1991-94 sob os mais variados pontos de vista. Quando da discussão sobre a implantação da municipalização da agricultura, a Secretaria Estadual da Agricultura entendia que o processo iria aumentar a participação da população rural na definição e execução das intervenções públicas que a atingia e além disso, organizar e mobilizar a comunidade rural.

Na avaliação de Crestani (1995), com a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural foram criadas condições para que os produtores pudessem atingir esses objetivos. Para o autor, nos municípios onde os produtores estavam organizados, percebeu-se que o processo de municipalização ofereceu benefícios para os produtores e facilidade para a execução dos trabalhos da equipe de técnicos municipais. Já nos municípios onde o funcionamento do conselho deixava a desejar, o processo foi problemático quanto ao uso dos veículos, na destinação dos recursos, na execução dos programas e no enfrentamento do autoritarismo do prefeito.

Além disso, a pesquisa de Crestani (op. cit.) constatou que um outro ponto crítico para o atendimento dos seus objetivos foi a própria insatisfação dos funcionários da Epagri/SC (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina) que atuavam no Programa em nível municipal sobre a municipalização da Agricultura do Estado de Santa Catarina. Entre os extensionistas pesquisados predominava uma insatisfação quanto ao processo de municipalização da agricultura, pois na época, cerca de 67% dos extensionistas que atuavam no referido programa eram contra seus objetivos propostos e após a sua implantação cerca de 70% ainda mantinham-se contra. Para os entrevistados o processo havia sido imposto aos municípios e seus objetivos não foram totalmente alcançados quer pelo funcionamento dos conselhos, quer pela execução dos Planos Municipais e mesmo pela dificuldade de integração dos diversos órgãos ligados ao setor agrícola a que se propunha a municipalização.

Nessa mesma linha de pesquisa Hentschke (1995:76) também analisou o processo de municipalização da agricultura centrando sua análise no mesmo período (1991-94). Ao avaliar o desempenho do processo de municipalização o autor também identificou como um dos entraves o

fato da municipalização da agricultura ter acontecido por decreto, associado a incapacidade dos envolvidos tratar esta nova modalidade de gestão. O autor aponta “o centralismo das decisões, sua inadequada comunicação e a falta de gradualidade na implementação das modificações. Apesar da Secretaria Estadual de Agricultura apontar avaliações numéricas positivas sobre o processo, o autor alerta para o fato de que isto trazia a ilusão do seu bom desempenho pois isso não dava transparência qualitativa do que se passava nos municípios. A luz dessas constatações, o referido autor reconhece que:

“as autoridades ao tratarem de questões relacionadas com o desenvolvimento é que de alguma forma envolve a participação das pessoas, isto requer dos responsáveis pelo processo, conhecimento especializado e mentalidade participativa, acolhendo a representatividade das comunidades e o crescimento da participação legítima das pessoas nas decisões que sejam de seu interesse. Exige abertura, relações de igualdade que permitem o diálogo, pois a comunidade deve participar autenticamente no planejamento da aplicação dos recursos disponíveis e comprometer-se com a execução. O exercício do poder deve ser canalizado para o poder de servir. Por isso, estes pressupostos não se coadunam com receios de perda de espaço político, perda de poder, perda de controle, que eram ainda característica da absoluta maioria das administrações políticas municipais” (Hentschke, 1995:81).

A esse respeito cabe também destacar o trabalho de Gregolin (1997), que pesquisou a municipalização do setor agrícola em Santa Catarina, abordando de forma objetiva o processo de municipalização, primeiramente quanto a sua implantação pelo governo do estado e posteriormente no que se refere ao pleno funcionamento dos conselhos municipais em nível local.

A análise inicia-se a partir de 1988 até 1994, caracterizada como a primeira fase do processo onde o governo do estado segue numa tendência descentralizadora sendo que num primeiro momento, que foi do período de 1988 a 1990, a municipalização teve como objetivo integrar e racionalizar a ação das instituições públicas e privadas. Esse processo não teve como objetivo promover um verdadeiro processo de descentralização, a tal ponto de não ter criado mecanismos para efetivá-la. Num segundo momento, que vai do período de 1991 a 1994 o governo de então acelera o processo de municipalização, reestrutura as agências do serviço público agrícola, repassa a responsabilidade dos serviços de extensão rural aos municípios, juntamente com recursos humanos, materiais e financeiros. Para Gregolin (op. cit.) essa atitude foi um descarte e uma desresponsabilização do estado para com os serviços municipalizados cometendo grandes equívocos que levaram o processo ao fracasso. O autor levanta alguns pontos

que caracterizam essa afirmação, considerando que a municipalização foi implementada por decreto não construindo-se um debate que envolvesse os principais atores: organizações sociais, prefeituras e funcionários. Além disso, o processo não se preocupou com a capacitação dos gestores públicos municipais e nem com o grau de organização da sociedade civil.

No que se refere ao pleno funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Agropecuário, considerado como o principal instrumento de participação, os mesmos foram criados com vários problemas, dos quais destacam-se: a criação dos conselhos foi por decreto; a composição formada de maneira não representativa; ocorreu uma falta de metodologia de trabalho com os conselhos; a concepção de participação se deu na linha de homologação e não de construção de propostas; não houve a promoção da capacitação institucional das prefeituras e organizações; não criaram-se mecanismos de apoio aos municípios, além de não ter sido montado uma estrutura de acompanhamento, avaliação e disciplinamento da municipalização.

Para o autor, a partir de 1995, houve um processo de reconcentração dos recursos e do poder em que a tese do governo foi de que se deveria municipalizar as ações e não só os recursos. Para o autor, não há descentralização do poder mantendo os recursos centralizados.

Um outro trabalho que abordou a questão da municipalização da agricultura podemos encontrar em Mussoi (1998) que pesquisou sobre as políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável, sendo que um dos seus objetivos foi analisar o processo de municipalização da agricultura e sua relação com a fusão entre instituições de pesquisa agropecuária e de extensão rural oficiais ocorrida durante a gestão estadual no período 1991/94. Para a realização do trabalho o referido autor entrevistou centenas de pessoas entre elas prefeitos, vereadores, secretários municipais de agricultura, técnicos envolvidos no processo, presidentes de conselhos agropecuários e agricultores. Dentre as transformações ocorridas como resultado da municipalização e fusão já citadas, destacou-se a medida que refere-se à transferência dos serviços de extensão rural aos municípios.

Considerando as características principais do processo de municipalização colocado em curso, segundo Mussoi (1998: 280) o mesmo recebeu “a aprovação dos prefeitos pois oferecia a perspectiva de uma maior autonomia de mando sobre esses serviços e sua ‘utilização’ mais efetiva em função de diferentes aspectos, desde o uso para fins político-eleitorais, passando por projetos pessoais que significavam mais poder, até a colocação em prática de um programa de desenvolvimento rural mais adequado a seus municípios”. No entanto, observou-se que essa

perspectiva não se tornou viável em função do não cumprimento dos repasses dos recursos conveniados por parte do governo estadual quanto aos valores e prazos estabelecidos dificultando o cumprimento dos compromissos assumidos.

Além dessa disfunção observada durante a execução do Programa, o autor também relata outras constatações como resultado do seu trabalho de pesquisa. Assim, constatou-se que os interesses político-partidários eram levados para dentro dos conselhos acarretando a manipulação da sociedade em seus interesses, fruto da natureza do processo que se mostrou descendente, centralizado e autoritário e sem a devida maturidade. Uma outra constatação em nível de conselhos agropecuários, é a de que:

“...em 60% dos casos investigados, a função de presidente está reservada aos prefeitos, ou secretários municipais de agricultura (função de confiança dos prefeitos) ou ‘a pessoa indicada pelo prefeito’... . Em uma porcentagem elevada de casos, os prefeitos assumem oficialmente posições de mando direto dos conselhos, sendo um indicador de um determinado desvio da intenção de ‘democratizar’, na medida em que não se cria outro instrumento efetivo de gestão política e se cria uma nova estrutura... com o mesmo mando” (Mussoi, 1998:288).

Além disso, observou-se aspectos relativos a participação não qualificada e representativa dos membros dos conselhos em função de problemas da não comunicação antecipada para as reuniões ou até mesmo de nem haver essa comunicação dificultando qualquer preparação prévia. Também constatou-se “que 100% dos representantes da sociedade civil não mantêm contato com as bases, se auto representando nas reuniões dos conselhos”.

Quanto a qualificação o autor observou que os agricultores tem dificuldades de se expressar nas reuniões em função da composição dos conselhos envolvendo também representantes do meio urbano transformando o conselho num conjunto extremamente heterogêneo de interesses e de manifestações que não estimulam o exercício da cidadania predominando as manifestações dos técnicos, pessoas ligadas ao poder público e empresários, prevalecendo uma relação de poder que se expressa a partir das funções desempenhadas no conjunto da sociedade, sendo visível a diferenciação entre representação política e representação de interesses. Observou-se por parte dos representantes da sociedade civil o reconhecimento de que os conselhos são manipulados por aqueles que detém o poder político nos municípios, deixando claro a manutenção de uma postura oligárquica na gestão municipal.

Como conclusões do trabalho de pesquisa relativos aos conselhos municipais de desenvolvimento agropecuário Mussói (1998:338) afirma que “essas estruturas de gestão municipal foram criadas por imposição da Secretaria Estadual de Agricultura e não favoreceram a participação autêntica dos agricultores, sendo usados somente como ‘instrumentos de legitimação’ de decisões, em geral, previamente tomadas pelos governantes/técnicos”. Apesar dessa situação, não se observa nenhum procedimento educativo que possibilite, a curto e a médio prazos, a construção de processos de educação para a cidadania ativa.

A partir dessas constatações o autor aponta algumas possibilidades de transformação desse conjunto de situações observadas no sentido de se apontar algumas possibilidades com o compromisso efetivo com o desenvolvimento sustentável em seu conceito mais amplo. Para efeito de nosso objeto de pesquisa Mussoi (op. cit.:380) destaca “a necessidade de se potencializar a participação efetiva dos cidadãos em mecanismos que favoreçam a atuação direta ou a representatividade autêntica... é necessário o aumento do grau de democratização, garantindo níveis de representatividade que permitam que os ‘representantes’ tenham canais de consulta e debate com os ‘representados’ de maneira que consigam expressar e fazer valer realmente seus sentimentos”.

CAPÍTULO 7

METODOLOGIA

7.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A abordagem qualitativa é considerada por Merriam (1998) como um conceito “guarda chuva”, cobrindo várias formas de indagações que nos ajudam a entender e explicar melhor o sentido dos fenômenos sociais com a menor ruptura possível do ambiente natural. A referida autora enfatiza, ao mesmo tempo, que a presunção filosófica chave sobre todos os tipos de pesquisa qualitativa, é, como se notará mais tarde, baseada na ótica de que a realidade é construída por indivíduos interagindo com seus mundos sociais.

De acordo com Minayo (1996), enquanto conjunto de técnicas, a metodologia deve dispor de um instrumental claro, coerente, elaborado, capaz de encaminhar os impasses teóricos para o desafio da prática. A esse respeito, a autora acredita que o endeusamento das técnicas produz ou um formalismo árido, ou respostas estereotipadas. Seu desprezo, ao contrário, leva ao empirismo sempre ilusório em suas conclusões, ou a especulações abstratas e estereis. A autora cita Thomas Kuhn em “Estrutura das Revoluções Científicas” (1978), obra na qual o referido autor reconhece que nos diversos momentos históricos e nos diferentes ramos da ciência há um conjunto de crenças, visões de mundo e de formas de trabalhar, reconhecidos pela comunidade científica, configurando o que ele chama de paradigma. Para Kuhn, porém, diz a autora, o progresso da ciência se faz pela quebra de paradigmas, pela colocação em discussão das teorias e dos métodos, acontecendo assim uma verdadeira revolução.

Sobre esta questão, Thiollent (1985) enfatiza que a abordagem qualitativa nas Ciências Sociais e Humanas é usada como alternativa à intensa aplicação de métodos quantitativos de base positivista. A utilização de técnicas estatísticas e levantamentos para mensurar e interpretar os fenômenos sociais tem sido criticada como válida apenas para um certo período de tempo, sem avaliar verdadeiramente opiniões e tendências sociais.

Neste mesmo sentido, Minayo (op. cit.) enfatiza que a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. Segundo a autora, a diferença entre qualitativo-quantitativo é de natureza. Enquanto

cientistas sociais que trabalham com estatística apreendem dos fenômenos apenas a região “visível, ecológica, morfológica e concreta”, a abordagem qualitativa se aprofunda no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não-perceptível e não-captável em equações, médias e estatísticas. No entanto, ela lembra que dados quantitativos e qualitativos não se opõem. Ao contrário, complementam-se, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia.

Algumas características da pesquisa qualitativa são enumeradas por Merriam (op.cit.). Primeira: a preocupação básica é entender o fenômeno sob as perspectivas dos participantes, não do pesquisador. Segunda: característica de todas as formas de pesquisa qualitativa é que o pesquisador seja o instrumento primário da coleta e análise dos dados. Terceira: ela usualmente envolve trabalho de campo. Neste caso o pesquisador deve ir fisicamente ao público, no sentido de observar as ações em seu cenário natural. Uma quarta característica diz respeito ao fato de que a pesquisa qualitativa emprega primariamente uma pesquisa estratégica indutiva. Isto significa que este tipo de pesquisa constrói abstrações, conceitos, hipóteses, ou teorias antes de testar as atuais teorias. Entretanto, continua a autora, estudos qualitativos são empreendidos porque existe uma falta de teoria, ou existem teorias falhas para explicar adequadamente um fenômeno. Finalmente, como a pesquisa qualitativa se enfoca em processos, sentidos e conhecimentos, o produto de um estudo qualitativo é ricamente descritivo. Palavras e fatos, antes que números, são utilizados para transmitir o que os pesquisadores aprenderam sobre o fenômeno.

Diante do exposto, escolheu-se a abordagem qualitativa para realizar o nosso trabalho de pesquisa, pois a entendemos como a forma mais adequada para entender a natureza de um fenômeno social (Triviños,1992).

Neste estudo buscamos interpretar os significados das opiniões emitidas pelos atores sociais entrevistados, relacionando-os com o enfoque pesquisado na elaboração da fundamentação teórica e a experiência prática do pesquisador, o que possibilitou a formulação do problema da pesquisa e, conseqüentemente, a elaboração das devidas conclusões e proposições.

7.2 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O estudo desenvolveu-se junto a 27 prefeitos (Anexo 1) do estado de Santa Catarina, do total de 293 existentes. As entrevistas realizaram-se, em sua maioria, nos meses de maio a junho de 1999. Para a escolha dos prefeitos, usou-se como técnica de definição da amostra a

amostragem intencional (Selltiz et al., 1987). A escolha, apesar de ser intencional e poder ser vista por muitos como um viés do estudo, está de pleno acordo com Minayo (1993), pois a amostragem qualitativa privilegia os sujeitos sociais que detêm os atributos que o investigador pretende conhecer.

Além disso, a seleção atendeu a dois critérios básicos: localização geográfica e população dos municípios governados pelos prefeitos escolhidos.

A adoção de amostragem geográfica abrangendo todo o estado teve por objetivo pesquisar a percepção dos atores sociais pesquisados, caracterizando as opiniões dos prefeitos do estado de Santa Catarina como um todo e não apenas de uma região administrativa em particular. Tomou-se essa decisão considerando a diversidade cultural, étnica, social e econômica do nosso estado, cuidando-se para que as características de uma determinada região não fossem assumidas como fator decisivo e influente da cultura política dos prefeitos.

Os municípios do estado de Santa Catarina estão organizados administrativamente através de associações que ao todo somam 19 Associações de Municípios (Anexo 2), administrativamente ligadas à Fecam - Federação Catarinense das Associações dos Municípios. Dessa forma, buscou-se contemplar municípios envolvendo o maior número possível de associações.

A realização da pesquisa envolvendo diferentes municípios, com diferenciados estratos de população, deveu-se ao fato de que, em nosso entendimento, nos municípios, independentemente do tamanho do território e de sua população, os problemas, os recursos humanos, financeiros e materiais disponíveis são, de alguma forma, proporcionais. Assim, entrevistaram-se prefeitos de municípios cuja população varia de 1.856 até 58.188 habitantes (Anexo 3).

Observa-se, ao mesmo tempo, que em todos os municípios, independentemente desses fatores, existem conselhos municipais, conselheiros representantes do poder público e da sociedade civil, além da pessoa do prefeito, e entre eles se verifica o processo de discussão e debate para a definição das políticas públicas.

7.3 COLETA DOS DADOS

Os dados primários foram coletados mediante *entrevista semi-estruturada* junto a 27 prefeitos de municípios do estado de Santa Catarina, em seu respectivo local de trabalho.

De acordo com Triviños (1992), podemos, em geral, entender por *entrevista semi-estruturada* aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses que interessam à pesquisa e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente sua linha de pensamento, suas experiências e colocado dentro do foco principal do investigador, começa a participar da elaboração do conteúdo da pesquisa.

Segundo o autor citado, para alguns tipos de pesquisa qualitativa a entrevista semi-estruturada é um dos principais meios que o investigador tem para realizar a coleta de dados. O autor privilegia a entrevista semi-estruturada porque esta, ao mesmo tempo que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante tenha a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação. As entrevistas foram agendadas com antecedência e realizadas em local indicado pelo próprio entrevistado, sendo em sua maioria realizadas no próprio local de trabalho. As entrevistas foram gravadas com prévia autorização dos entrevistados.

Antes do início de cada entrevista, o pesquisador apresentava aos entrevistados os objetivos da entrevista e assumia de antemão, por escrito (Anexo 4), o compromisso de manter o sigilo, em termos de publicidade, quanto à autoria pessoal das opiniões ali expressas, pois, quando divulgadas, fariam parte de um conjunto de opiniões da categoria dos prefeitos. Cada uma delas teve a duração de aproximadamente 50 minutos. Ao seu término, eram imediatamente transcritas e analisadas em seu conteúdo com o objetivo de clarear algumas questões que tivessem ficado obscuras ou até mesmo de dirimir pontos que parecessem conflitivos ou divergentes, buscando, dessa forma, aprofundar o assunto nas entrevistas subsequentes.

Para a elaboração definitiva do *guia de entrevista* (Anexo 5), realizaram-se quatro entrevistas preliminares para checagem das perguntas. Estas, depois de realizadas e analisadas, foram transcritas com os ajustes necessários para a ida definitiva a campo para a realização das entrevistas.

Quanto ao guia de entrevista, não foi considerado como um protocolo ou um cronograma fechado, mas apenas como uma lista de áreas gerais para questionar cada informante. Na situação de cada entrevista, o pesquisador decidia como montar as perguntas e quando fazê-las. Assim, o guia de entrevista serviu somente para lembrar o entrevistador sobre certas coisas que deveria perguntar.

Durante a análise também se considerou a trajetória, a experiência prática do pesquisador, que, como engenheiro agrônomo, exerceu a função de extensionista rural pela Epagri (Empresa de pesquisa Agropecuária e Extensão Rural) nos municípios de São Miguel do Oeste/SC, no período de 1986 a 1988, e Ipira/SC, no período de 1989 a 1992. Além disso, ressalta-se sua experiência como prefeito municipal do município de Ipira/SC no período de 1993 a 1996. Esta trajetória profissional e política contribuiu sobremaneira para a realização da pesquisa, a interpretação dos dados e a elaboração das conclusões e proposições deste trabalho, pois vivenciou na prática a problemática estudada neste trabalho de pesquisa, considerando-se um observador participante do processo.

7.4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

A pesquisa qualitativa, pelos tipos de técnicas que emprega, não apresenta delimitação estanque entre a coleta e a interpretação das informações obtidas. Segundo Triviños (1992), há um fluxo constante entre as informações levantadas e em seguida interpretadas, podendo surgir novas hipóteses, o que requer uma outra busca de dados. Assim, tem-se que a pesquisa qualitativa, pelo tipo de técnicas empregadas, não estabeleceu separações entre a coleta de informações e sua interpretação.

Para a interpretação dos dados, adotou-se a chamada análise de conteúdo de Minayo (1993). A autora baseou-se principalmente nos seguintes pontos propostos por Triviños (1992): a) resultados alcançados no estudo (obtidos através das respostas das entrevistas; b) experiência pessoal do pesquisador; e c) fundamentação teórica.

Mais especificamente falando sobre a análise de conteúdo, Triviños (op.cit.) citando Bardin, recomenda o emprego desse método porque ele se presta para o estudo das “motivações, atitudes, valores, crenças, tendências” e, acrescenta o autor, para desvendar ideologias que podem existir nos dispositivos legais, princípios, diretrizes, etc., que à simples vista não se apresentam com a devida clareza. O autor reconhece a ênfase que o método coloca nos aspectos

quantitativos; mas, por outro lado, também reconhece precisamente sua importância no campo da pesquisa qualitativa.

O autor acima citado também salienta que a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas. A classificação dos conceitos, sua codificação, categorização, etc. são procedimentos indispensáveis na utilização deste método. Mas, lembra o autor, todos estes suportes “materiais” serão francamente inúteis no emprego da análise de conteúdo se o pesquisador não possuir amplo campo de clareza teórica. Isto é, não será possível a inferência se o pesquisador não dominar os conceitos básicos das teorias que, segundo sua hipótese, estariam alimentando o conteúdo das mensagens.

Para a análise dos dados optou-se pela transcrição integral das entrevistas, pelo fato de que os assuntos abordados eram importantes e tinham relação com o objeto de estudo. Além disso, segundo o entendimento do pesquisador, informações que num primeiro momento pudessem parecer pouco significativas poderiam ser fundamentais para a interpretação e compreensão de determinado fenômeno numa análise contextual futura.

Para tanto, dividiu-se primeiramente o conteúdo das entrevistas em três categorias gerais previamente formuladas para a elaboração do guia das entrevistas: a primeira diz respeito à percepção dos prefeitos em relação aos conselhos; a segunda relaciona-se com a percepção dos prefeitos em relação aos conselheiros e a terceira se refere aos conselhos e à sua influência na administração de acordo com a percepção dos entrevistados.

Quando da análise do conteúdo das entrevistas, as categorias gerais foram subdivididas em 13 categorias específicas, utilizando as percepções dos prefeitos, levando em consideração os seguintes pontos:

- 1) razões que levaram os prefeitos a criar e manter os conselhos;
- 2) caráter dos conselhos e sua relação com a autonomia dos prefeitos;
- 3) discussão interna nos conselhos;
- 4) interferência do prefeito na indicação dos conselheiros representantes da sociedade civil;
- 5) representatividade dos conselheiros;
- 6) qualificação e competência dos conselheiros;
- 7) participação dos conselheiros;

- 8) acompanhamento, por parte dos conselheiros, da execução das políticas públicas;
- 9) comunicação do poder público com os conselhos e seus membros;
- 10) interferência dos conselhos no modo de governar do prefeito;
- 11) reconhecimento dos conselhos pela população;
- 12) reação dos vereadores em relação aos conselhos;
- 13) participação dos conselhos na elaboração do orçamento municipal.

Relatamos a seguir o procedimento metodológico empregado na análise do conteúdo das entrevistas, que pode se resumida e descrita conforme a sequência em que foi executada.

- 1) Estudo do primeiro rol de perguntas para a realização da etapa de checagem antes da ida definitiva ao campo;
- 2) Revisão do rol de perguntas, após a realização da checagem, através de uma pequena amostra de quatro entrevistas;
- 3) Formulação definitiva do guia de entrevista, realização das entrevistas junto aos prefeitos e transcrição das mesmas;
- 4) Interpretação dos dados coletados levando em conta: o conteúdo transcrito das entrevistas com a consequente categorização, a experiência pessoal do pesquisador e a fundamentação teórica pesquisada;
- 5) Redação do relatório final resultante da integração dos pontos anteriormente considerados e elaboração das conclusões e recomendações que são tradicionalmente apresentadas no final da exposição.

CAPÍTULO 8

ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

8.1 ANÁLISE DAS PERCEPÇÕES DOS PREFEITOS

Neste capítulo, tem-se como objetivo analisar e interpretar o conteúdo das entrevistas realizadas com os prefeitos, relacionando-o com o referencial teórico pesquisado e com a experiência prática do pesquisador.

Conforme se descreveu no capítulo da metodologia, após destacar as categorias específicas, observaram-se as diferentes percepções emitidas pelos prefeitos, procurando-se discuti-las individualmente.

8.1.1 Criação e Manutenção dos Conselhos

Viu-se no decorrer de nossa fundamentação teórica que os conselhos municipais formalizaram-se a partir do processo de municipalização dos serviços, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Hoje, em todos os municípios catarinenses, criam-se e mantêm-se conselhos municipais em números que apresentam variações significativas. Independentemente do seu porte, nos municípios pesquisados observou-se uma variação muito grande no número de conselhos. Como existe essa variação, entendeu-se necessário perguntar aos prefeitos que razões os levaram a criar e manter os conselhos em seus municípios.

De acordo com o relato das entrevistas, observa-se de forma generalizada que os prefeitos mantêm os conselhos não pela convicção ou pelo propósito de tornar o processo participativo, mas em função das exigências de convênios, pois sem eles tais convênios não seriam formalizados. É de praxe as esferas de governo estadual e federal vincularem o repasse de recursos à criação desses órgãos. Assim, verifica-se que a criação dos conselhos atende a uma determinação externa, condicionando à sua existência o repasse dos recursos. Os depoimentos apresentados a seguir confirmam esta constatação:

“... que o que motivou mesmo foi essa exigência legal que obrigou que se formasse esses conselhos todos”.

“... hoje não se consegue, por exemplo, a liberação de recursos do governo estadual e federal sem ter o conselho criado. Quando se busca recursos, esses órgãos exigem e solicitam que esse conselho seja formado”.

“A grande maioria deles foram criados em função de legislação superior. A verdade é essa, eles foram criados em função de que a lei maior exige senão você não recebe

recursos, não consegue conveniar ou coisa parecida”.

“Não é só uma opinião, mas é pela lei. Devemos cumprir a lei e aí deve ser criado e eu gosto de fazer as coisas direito para não me incomodar mais tarde. Os conselhos foram criados só porque a lei exige”.

Esses depoimentos confirmam as afirmações observadas nos trabalhos de Hentshke (1995), Gregolin (1997) e Mussoi (1998) para os quais a criação dos conselhos foi por decreto, atendendo uma determinação externa constituindo-se num dos entraves ao pleno funcionamento dos conselhos.

Há outros depoimentos nessa linha de entendimento que declaram com franqueza que se não fosse essa exigência formal alguns conselhos seriam extintos, enquanto que para outros, todos seriam extintos, colocando-se radicalmente contra a sua existência:

“Na minha visão, a grande maioria seriam abolidos. Com raras exceções, um ou outro conselho a gente poderia manter porque eles se fazem necessário. E essa necessidade é porque esses conselhos poderiam ajudar muito a administração municipal, como por exemplo o Conselho Tutelar”.

“Eu extinguiria os conselhos. Não vejo possibilidade nenhuma de ter os conselhos. Nem vejo lucro nenhum para esses conselhos. Sou contra os conselhos”.

Portanto, os prefeitos não visualizam os conselhos como uma nova modalidade de participação e como espaço privilegiado para o exercício político representando uma iniciativa que possibilita, mesmo na esfera restrita, o estabelecimento de novos fóruns de participação e novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil

Assim é que percebemos a existência de uma parcela diminuta de prefeitos que apesar da exigência formal também vêem conselhos como canais de participação da sociedade civil, como espaço para ela interferir no processo de formulação, gestão e avaliação das políticas públicas, contribuindo na busca de soluções para os problemas do cotidiano do município:

“O fundamental foi exatamente a questão de você se manter perante os órgãos públicos estaduais e principalmente federais. Na área da saúde se você não tiver os conselhos organizados você não consegue buscar recursos porque os Fundos, hoje, estão na verdade mandando no processo administrativo e na minha visão é uma questão muito importante porque você busca com que a comunidade participe, embora de forma diminuta, mas depende de cada conselheiro em ser diminuta ou não essa participação”.

De acordo com os depoimentos colhidos até esta etapa do nosso trabalho, pode-se concluir que os prefeitos entrevistados, de maneira geral, criaram e mantêm os conselhos por exigência do governo estadual e federal como premissa para a liberação dos recursos de convênios.

8.1.2 Caráter dos Conselhos e Autonomia dos Prefeitos

Considerando o papel a ser desempenhado pela administração pública municipal, agora com a presença e ação dos conselhos, vem-se buscando definir com mais clareza o nível de interferência da sociedade civil quanto ao processo de formulação, gestão e avaliação das políticas públicas municipais. Observa-se que ainda são muitas as resistências dos prefeitos quanto à ampliação da participação da sociedade civil, com poder de decisão, propiciado por esse espaço municipal. Nota-se essa resistência principalmente quando se trata de dotar os conselhos com o caráter deliberativo no processo de tomada de decisão, descentralizando o poder.

Para identificar essas percepções, perguntou-se aos prefeitos qual o caráter que os conselhos deveriam ter (consultivo ou deliberativo). Além disso, também se buscou saber dos prefeitos até que ponto os conselhos com caráter deliberativo estariam ameaçando a sua autonomia como administradores municipais. A esse respeito tivemos os seguintes depoimentos:

Como pode-se perceber, há prefeitos que entendem que os conselhos devem ter caráter apenas consultivo, caso contrário eles perderiam sua função como administrador.

“Eu acho que deveriam ser consultivos porque a gente acha que se for deliberativo então daí não precisa prefeito, não precisa secretário e se tudo o que o conselho decidir tem que ser feito, então não precisa prefeito e nem secretário”.

“Os pontos negativos é aquele conceito que o conselheiro tem de que é ele que manda. Isso, talvez prejudica porque começa a haver disputa de poder, na realidade. Mas eu vejo com bons olhos os conselhos, desde que eles fossem sempre consultivos,...”.

Além disso, os prefeitos entendem que deve haver limites na atuação dos conselhos, pois temem pela perda do poder ou do comando do processo administrativo municipal.

A esse respeito, vale notar a contribuição de Avritzer (1997), o qual considera que as análises de funcionamento da democracia brasileira desde 1985 apontam, entre outras, como

uma das características a persistência de um comportamento não-democrático das elites políticas, que continuam seguindo estratégias patrimonialistas ou corporativas considerando que essas características nos levam a supor a existência de uma cultura política que se mantém ao longo do autoritarismo, sugerindo um entendimento da democratização como um processo mais longo de transformação da cultura política e das relações Estado-sociedade civil.

É o que também dizem Lima e Cheibub (1996) que ao estudaram as opiniões e valores das elites brasileiras, representados pelos empresários, administradores públicos, congressistas e líderes sindicais, quanto à valoração das instituições e democracia constataram que, apesar de atribuir um alto valor às instituições poliárquicas, essa mesma elite não partilha, necessariamente, de uma visão mais democrática das relações sociais observando que o elitismo e a visão hierárquica da vida social são valores muito distintos entre todos os setores da elite estudados.

Em alguns casos há o temor de que, com o avanço do poder de decisão dos conselhos, os prefeitos possam tornar-se figuras decorativas na administração municipal:

“...por isso que eu sempre falo que vai chegar um dia em que o prefeito vai ser uma figura decorativa dentro da administração e quem vai administrar os recursos é tudo os conselhos..... o prefeito está cada vez mais perdendo a autonomia e começa a se desligar de certas coisas e começa a prejudicar”.

“Os conselhos eu entendo da seguinte forma: é que na verdade a coisa está ficando tão “travada” para um prefeito que no futuro um prefeito só será um mero “sentador” atrás de uma cadeira para responder sobre as responsabilidades do município”.

“Dentro do processo de consulta e deliberação é preciso ter uma identidade muito grande. Quem executa é a Secretaria de Saúde, é a Secretaria de Educação, Secretaria de Agricultura. Essa identidade é que tem que estar muito clara quando se faz um Conselho porque senão daqui a pouco os prefeitos passam a ser apenas “assinadores” de cheques”.

Nessas manifestações, percebe-se que os prefeitos não visualizam outra função diferente da que exercem atualmente. Os prefeitos têm dificuldade em ver-se como coordenadores de um processo de gestão de políticas públicas, em que a sociedade civil é que assumiria o papel de formuladora e gestora das políticas públicas. Os prefeitos poderiam assumir um papel de liderança no processo de aglutinação de esforços e aliados para a elaboração de um

programa decidido coletivamente dentro dos conselhos, com legitimidade e força suficiente para promover e implantar as mudanças que a sociedade espera. Esse entendimento deveria fazer parte da prática administrativa dos prefeitos e eles deveriam estar preparados para exercer sua liderança, coerentes com uma proposta de governo em que prevaleçam as políticas decididas coletivamente, contando com suporte técnico e social que lhes permita criar e manter mecanismos efetivos de participação tais como os conselhos.

No entanto, a percepção que se confirma em relação a esta questão é de que alguns deles preferem considerar os conselhos como consultivos para não correr o risco de os mesmos se tornarem administrações paralelas, vindo até mesmo a prejudicar o prefeito. É o que confirmam os relatos a seguir:

“O que eu vejo é a autonomia que hoje tem os conselhos que ela já é maior que os próprios prefeitos. Como eu já falei no início, é lei e temos que aceitar.. só que eu vejo o seguinte, que o conselho tem muita autonomia”.

“Se o conselho é consultivo não há esse risco. Se for deliberativo estaria ocorrendo um governo paralelo. Você acaba criando decisões paralelas”.

Para alguns prefeitos, quando o conselho tem caráter deliberativo, no qual a participação da sociedade é ativa, corre-se o risco de eles virem a alterar os planos de governos já elaborados e isso os prefeitos não admitem, conforme se pode constatar neste depoimento:

“Nós estamos aqui porque fomos eleitos pôr uma grande maioria da população e é claro que a população acreditou e as propostas que a gente trás para decisão elas estão inclusas no Plano de Governo e de Trabalho que a população aprovou. Daqui a pouco você vai ter que estar mudando tudo aquilo que foi escrito no Plano de Governo”.

Este comportamento elitista dos prefeitos caracteriza-se pela compreensão de que o modelo de democracia aceitável não vai além do voto, sendo esta a única forma, aceitável e legítima, de participação da população. As razões são as seguintes: a população os elegeu para exercer um mandato com base num plano de governo e não há por que mudar agora.

O modelo de democracia anteriormente observado, na concepção de O'Donnell (1991) caracteriza-se como um modelo de democracia delegativa. Esse modelo expressa a atitude de um executivo eleito que se supõe investido do poder de governar da forma como lhe aprouver. O autor observa que tal concepção é inimiga ao extremo da intitucionalização política

formal. Segundo as concepções delegativas, o congresso, o judiciário e as diversas agências estatais de controle são obstáculos colocados no caminho da adequada execução das tarefas que foram delegadas ao executivo pelo eleitorado. Neste caso, observa-se a cultura elitista dos governantes, que se manifesta pela não-abertura do poder, restringindo a participação da sociedade unicamente ao exercício do voto.

Já na concepção defendida neste trabalho como modelo a ser perseguido, a democracia participativa hoje deve atender a um equilíbrio de poderes entre os legitimados pelos votos, os legitimados por suas iniciativas de base e os legitimados pelos conhecimentos profissionais.

Além desses aspectos, observou-se também que alguns prefeitos, apesar de não caracterizarem os conselhos como um “problema”, reconhecem de forma implícita que, quando ativos, os conselhos também podem desempenhar um papel importante fiscalizando as ações do poder executivo:

“Numa parte eu vejo que não teria problema, mas veja só, hoje nós estamos aqui de prefeito, respondemos por todas as consequências que vierem, mas não mandamos mais nada. O conselho decide uma coisa aí e o prefeito tem que obedecer. Na verdade, os prefeitos não estão sendo valorizados, porque a gente é eleito pela maioria da população e depois chega aqui e a população cobra e nós não podemos responder por aquilo, porque se o conselho da saúde, por exemplo, disser que eu não posso dar remédio à uma pessoa carente, mesmo a lei permitindo, porque o conselho é contra o prefeito eu não posso repassar o remédio para essas pessoas. E essas pessoas que elegeram o prefeito é que gostariam que o prefeito fosse ele quem dissesse.... assim.... vai ter remédio..... então eu quero dizer assim que os conselhos tiraram muito a autonomia dos prefeitos”.

Como se percebe nesta exposição, realmente predomina entre os prefeitos o temor da perda da autonomia. E essa perda, em alguns casos, é entendida como a impossibilidade de continuar com as práticas clientelistas anteriormente praticadas, quando não havia conselhos. Nesse caso, entende-se que os próprios prefeitos admitem que os conselhos, quando atuantes, podem tornar-se importantes instrumentos de coibição de práticas clientelistas comuns em alguns municípios. Para prefeitos com uma cultura política clientelista e paternalista, a atuação ativa dos conselhos torna-se um impedimento para a continuidade da prática de vícios do passado.

Percebe-se, nesta ação dos conselhos, a quebra de um paradigma e pode-se assim visualizar o início de uma nova cultura política em nível municipal.

Em outro depoimento, a justificativa pela manutenção dos conselhos, com caráter consultivo, reside no fato de que a responsabilidade final pelas decisões dos conselhos sempre recai sobre os prefeitos:

“Eu acredito que devam ser de caráter consultivo, porque quem responde pelos conselhos e pelos conselheiros no Tribunal de Contas do estado é o prefeito. E se você, às vezes, dá autonomia demais para os conselheiros, eles começam a fazer alguma coisa fora da realidade que tem que ser...”

Sobre a justificativa acima colocada, cabe esclarecer que, em nessa opinião, nenhum prefeito é obrigado a tomar decisões contrárias à legislação. Todas as decisões dos conselhos, desde que entendidas como sendo polêmicas, podem e devem ter o amparo jurídico a fim de resguardar a integridade daqueles que respondem pela decisão, seja ele o prefeito ou o presidente de qualquer conselho. Portanto, essa preocupação de alguns prefeitos não justifica a resistência em dotar os conselhos de caráter deliberativo.

Por outro lado, percebe-se que há prefeitos que não estão muito preocupados com o caráter dos conselhos, porque em última instância, no seu entendimento, a decisão passa necessariamente por eles. É o que confirma esse depoimento:

“Eu ainda acho que o melhor é o caráter “executivo” (entende-se deliberativo) porque daí a responsabilidade não recai só sobre a pessoa do prefeito ou dos vereadores porque aí são mais pessoas. Porque o conselho não vai resolver isoladamente, mesmo que seja deliberativo porque ainda tem o parecer dos vereadores, dos próprios assessores do prefeito e se o prefeito ainda achar que não é coisa boa, mesmo que o conselho seja executivo, ainda tem a “palavrinha” do prefeito atrás”.

Uma outra preocupação dos prefeitos se manifesta quando os conselhos têm autonomia para gerenciar recursos, principalmente quando os presidentes desses conselhos não são ligados diretamente ao poder público:

“Aí que é uma preocupação grande que se tem que quando uma pessoa, que não seja ligada à administração pública e assuma um conselho desses, aí eu não sei o que vai

acontecer. Eu acho que a experiência vai ser com certeza negativa. Além do que você vai ter que trazer esse "cara" para o seu lado, e colocar na cabeça dele as tuas metas, os teus projetos, os objetivos a serem alcançados, você vai perder a autonomia com certeza".

Nesse caso, em que há gestão dos recursos, verifica-se por parte dos prefeitos a necessidade de promover uma certa "cooptação" desse conselheiro, a fim de que as idéias do prefeito ou da administração continuem prevalecendo, transformando os conselhos em instrumentos de homologação de decisões já tomadas anteriormente pelo poder público, mas que precisam de seu aval para viabilizar convênios, conforme os interesse do prefeito.

Há outros casos em que os prefeitos adotam estratégias que garantem a indicação dos representantes do seu interesse dentro dos conselhos, diminuindo os riscos de perda do mando e do controle das ações dos conselhos e da gestão dos recursos. Essa postura se confirma com esse testemunho:

"Isso vai acontecer impreterivelmente se as coisas continuarem do jeito como está. Mais uma vez vai depender muito de quem é o conselheiro. Porque dependendo de quem é, ele vai querer tirar o poder do prefeito e começar a decidir. Então, corre-se esse risco. Mas eu acho que sempre na hora da escolha dos conselheiros, aí que tem o "segredinho", porque tem que ter um certo cuidado"

Ao mesmo tempo em que se questionava sobre o caráter dos conselhos, verificou-se que alguns prefeitos não percebem com clareza a diferença entre o caráter consultivo ou deliberativo do conselho e as implicações disso decorrentes. Os depoimentos a seguir caracterizam muito bem essa situação:

"Deveria ser consultivo. Deliberativo você diz para deliberar as coisas? Eu acho que não caberia porque aí vai haver um confronto direto de.... e eu acho que não é pôr aí".

"Eu acho que eles deveriam ser consultivos, para dar apoio, com poder de deliberar. Agora, sempre com uma reserva com aquele que é o executor, que é o Prefeito".

"Tem que ser consultivo. Não tem condições de estar deliberando e dar ordens ou coisa assim porque aí pode até atrapalhar um Plano de Governo. Eles poderiam ser consultivo e "orientativo"... agora, a maioria dos Conselhos tem que ser consultivos".

Por outro lado, segundo nosso entendimento, conforme prevê a legislação, o caráter

dos conselhos já vem implícito nas normas que prevêm sua formalização, independentemente da aceitação ou não do prefeito, sendo normalmente dotados de caráter deliberativo, como, por exemplo o Conselho Municipal da Saúde, o Conselho Municipal de Assistência Social, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, etc..

Ainda com relação ao caráter dos conselhos, há prefeitos que concordam com o caráter deliberativo dos conselhos e entendem que isso se faz necessário, ao mesmo tempo em que reconhecem a necessidade de se colocar limites considerando que a atuação tem que ser conjunta entre o poder público e a sociedade civil:

“Até certo ponto eles poderiam ser deliberativos. Deve haver certos limites. O prefeito também não pode ser aquela figura decorativa, ele também tem que ter um certo poder, ele tem que ser consultado. O conselho vai ter a sua autonomia, a sua atuação, mas em parceria com o poder executivo”.

Por outro lado, há prefeitos que não temem a perda de sua autonomia em função do caráter deliberativo dos conselhos e assim se manifestam:

“Nós temos aberto espaços para que haja realmente uma participação efetiva de todos os conselhos tanto na forma consultiva como deliberativa. Nós quando reunimos os conselhos levamos para o conselho toda e qualquer proposta”.

Um outro aspecto que se deve considerar quando discutimos o processo de elaboração e decisão sobre as políticas públicas é o de que, pela legislação, os conselhos são investidos de prerrogativas deliberativas e fiscalizadoras. Este caráter deliberativo, para Campos & Maciel (1995), possibilita que tais conselhos se apresentem como espaços privilegiados para o exercício político proporcionando aos conselhos um papel fundamental na construção e consolidação do exercício da democracia participativa que permite, mesmo na esfera restrita, o estabelecimento de novos fóruns de participação e novas formas de relacionamento entre a prefeitura e os conselhos.

A este respeito, é importante relembrar que o papel de instância deliberativa das políticas públicas setoriais confere aos conselhos um relativo espaço nos processos de gestão dos recursos públicos.

Conclui-se, a partir dos depoimentos até aqui registrados, que há uma predominância quanto à preferência e ao entendimento dos prefeitos de que o caráter consultivo melhor se adequaria aos conselhos. Por outro lado, para alguns prefeitos o caráter atribuído aos conselhos tem relativa importância. Nesses casos, o que acontece muitas vezes é que, em função da passividade de alguns conselhos e seus membros, os prefeitos não se têm preocupado com essa questão, pois dominam as decisões tomadas dentro desses conselhos, até mesmo pela interferência na indicação, principalmente do presidente, e assim pouco importa se o conselho tem caráter consultivo ou deliberativo.

Esta constatação se confirma com os depoimentos que serão comentados quando se tratar da interferência dos prefeitos na indicação dos conselheiros representantes da sociedade civil.

8.1.3 Discussão Interna nos Conselhos

Ao questionar os prefeitos sobre sua percepção em relação ao processo de discussão interna nos conselhos, procurou-se captar sua compreensão quanto ao papel a ser desempenhado por esse órgão. Ou seja, verificar se os prefeitos percebem os conselhos como espaço plural e contraditório de idéias, em que a discussão gera conflitos que posteriormente são canalizados para o consenso ou consideram os conselhos como espaços de homologação de decisões já definidas pelo Poder Executivo.

Com base no depoimento de alguns prefeitos, constatou-se que eles não percebem a existência de conflitos e debates mais acalorados entre os conselheiros no processo de discussão das políticas públicas. Sua opinião é de que não existem conflitos e colocam isso como um mérito, procurando dar uma demonstração de tranquilidade na relação prefeitura-conselhos:

“No geral não tem dado problemas sérios não. A coisa é bastante prática. São reuniões rápidas né. Na verdade a gente se reúne quando tem um problema sério para ser resolvido. Para ouvir a opinião dos representantes do povo”.

“Nós não temos tido problemas dentro dos conselhos. Nós só achamos que o conselho tem nos ajudado muito. Não tem havido nada de problema com os conselhos”.

Com base em Tommasi (1997) temos que os conselhos devem ser efetivamente considerados e enfrentados como espaços de poder e que, portanto, implicam em redesenhos

institucionais. Na visão dos prefeitos os conselhos são espaços onde as diferentes orientações podem se harmonizar sem conflitos, produzindo, como diz a autora, uma suposta concertação entre o Estado e a sociedade onde as diferenças de acesso ao poder entre os distintos segmentos sociais são ocultadas e não se considera que o exercício do controle social e da parceria na definição das políticas deva comportar, por parte dos governantes, uma efetiva vontade de partilhar o poder de decisão e de controle de sua implementação, o que implica uma efetiva transparência na alocação dos recursos e na sua fiscalização.

Considerando que os conselhos devem ser espaços democráticos nos quais deve prevalecer a participação de grupos sociais aparentemente excluídos do processo de discussão no interior dos conselhos, a aparente normalidade demonstra que algo não está correto, pois entende-se que a participação da sociedade nesse processo identifica uma possibilidade de intervenção autêntica, caracterizando-se como um mecanismo que pode mobilizar e dinamizar os recursos, tornando-se um instrumento de intervenção da sociedade. Ao mesmo tempo, a participação também deveria propiciar o confronto das experiências entre os membros participantes.

Alguns relatos deixam claro o fato de que a existência dos conselhos serve para homologar decisões já tomadas pelo Poder Executivo, inexistindo o debate:

"...fica tudo submetido ao encargo do poder executivo porque eles não tem iniciativa e nem conhecimento de como promover o debate.. a lei já determina que tem que ser daquele jeito e eles não podem sair daquela regra. Então, praticamente nem há discussões porque o assunto já vem explícito e não tem o que se discutir".

"Normalmente os assuntos nascem dentro da administração porque é o secretário e a secretária que conhecem os assuntos. Aí leva apenas para a aprovação dos conselhos... normalmente não tem havido alterações".

Em nosso entendimento, nos municípios pesquisados os conflitos praticamente inexistem dentro dos conselhos, pois é muito grande a diferença de poder (técnico e político) entre os representantes da sociedade civil e do Poder Executivo. Assim, percebe-se que as possibilidades de conflito são muito pequenas. Parece haver uma certa cooptação, quase nem percebida pelos cooptados, caracterizando o fato de que, principalmente nos municípios pequenos, a representação política dos representantes do poder público é muito forte. Na relação com o poder público, a sociedade civil manifesta uma certa apatia para gerar o conflito, pois

normalmente são amigos ou até parentes do prefeito, todos se conhecem e convivem diariamente em situações informais e do cotidiano.

Alguns prefeitos, além de admitirem que não existem grandes debates nos conselhos, entendem isso como característica do local, historicamente dominado pelos “coronéis” e que por isso ainda perdura na população essa dependência e servilidade:

“As reuniões tem sido mais homogêneas. Não existem grandes debates. Eu sempre coloco... eu tenho uma posição até bastante polêmica nisso aí em que eu acho que em “terra de coronel” como é a nossa, o nosso povo é muito servil. Então, é pouco contestado. Então, existe até aquela diversidade natural que eu vejo mais no campo da politicagem, da política partidária. Mas, a questão da política de comunidade o povo é..... existe um consenso de uma certa forma com muita tranquilidade”.

Esse depoimento se aproxima da análise de Sales (1994) sobre o coronelismo, no qual a autora afirma que ainda hoje encontramos o coronelismo como modo de dominação revestido de novas formas e com novos atores nos contextos mais diversos das relações de poder. Essa persistência se traduz em poder centralizador e o poder local que subsiste à custa de favores na forma de dádivas.

Embora não seja comum, alguns prefeitos tem maior disposição para o diálogo e uma compreensão um pouco diferente a respeito dessa questão, como se pode perceber nos depoimentos seguintes:

“Os nossos aqui estão indo muito bem, até porque o prefeito aqui tem essa disposição de conversar e eu acho que isso tem ajudado muito na minha administração...”.

“...o que tem existido com frequência é divergência de opiniões. Embora não exista o conflito em termos de colocar a administração num clima difícil com a sociedade, não tem ocorrido. Existem divergências com relação, principalmente em relação à saúde, onde a cobrança da sociedade sempre é maior do que a possibilidade de resolução do problema por parte do município. Mas, ao final tem-se chegado sempre ao consenso”.

“...na grande maioria a gente pode perceber que existe conflito porque os conselhos tem o poder deliberativo, então os conselheiros querem mandar, é isso que a gente percebe e aí conflita. Eles querem ter poder de decisão. E nós temos tentado administrar isso através da ponderação e a princípio não tivemos problemas com nenhum e conseguimos contornar todas as situações, mas se percebe o poder de comandar.

Embora os conselhos, não possam ser confundidos com uma confraternização de amigos, com um palco de conciliações, como desejam muitos governantes, também não devem ser entendidos como fórum de discórdia e de oposição sistemática, como desejariam alguns representantes da sociedade civil. Os conselhos podem ser considerados como espaços em que a força do argumento deve prevalecer, permitindo, de forma democrática, a explicitação da divergência, vista aqui como conflito, que aceita as diferenças do outro, caracterizando com isso a manifestação do princípio da alteridade dentro dos conselhos.

Conclui-se, do exposto, que os prefeitos, de uma forma predominante, não percebem a existência de conflitos nos conselhos, os quais, dessa forma, se caracterizam como espaços homologadores de decisões já anteriormente tomadas pelo poder público. Os assuntos são levados apenas para aprovação do conselho, descaracterizando sua verdadeira função como espaço democrático e plural em que se manifestam as divergências e em que as decisões finais sejam fruto do consenso.

8.1.4 Interferência do Prefeito na Indicação dos Conselheiros

Entendendo-se que cabe ao prefeito indicar os representantes conselheiros do Poder executivo e às entidades os representantes da sociedade civil, procurou-se perguntar aos prefeitos quanto à sua interferência e interesse na indicação dos representantes da sociedade civil.

Observou-se que os prefeitos, de uma maneira geral, não têm procurado interferir na indicação dos conselheiros representantes da sociedade civil. Para eles, a indicação dos representantes da sociedade civil tem ficado a cargo das entidades, como recomenda a legislação. Vejamos alguns depoimentos sobre essa questão:

“O que eu tenho percebido aqui é que o poder executivo, tanto quanto o legislativo, procuram não interferir”

“Geralmente já está determinado em Lei quais as entidades que participam e são colocados representantes por exemplo de APP, Clubes de Serviço, Sindicatos, CDL ... A indicação dos membros tem sido livre porque a administração pública não tem encontrado nenhuma dificuldade de relacionamento na comunidade. Então não faz sentido também fazer alguma escolha por determinada pessoa.

“O que o prefeito faz é se preocupar com os representantes do poder executivo”.

De certa forma, esta tem sido a opinião predominante em relação à questão. No entanto, conforme o Fórum Popular Estadual de Saúde (1993:19) podemos observar que “em

determinados municípios catarinenses percebe-se o não funcionamento efetivo dos Conselhos de Saúde, conforme o preconizado quando de sua criação, em função de que, entre outras razões, a indicação dos representantes da população é feito pela prefeitura”.

Assim é que há prefeitos que, apesar de não interferirem na indicação, reconhecem que alguns colegas adotam essa prática, conforme podemos verificar nessa manifestação:

“Eu não levo muito para esse lado, geralmente muita gente leva de que tem que se alinhar na política....aquele conselheiro tem que ser do meu lado por que senão vai criar problema... isso acontece e é uma coisa que... eu tenho certeza que nos outros municípios, se eles comentaram isso aí ou não comentaram, mas isso é uma coisa.... do nosso país, do brasileiro... Eu acho que daí é um conselho só para manter a aparência. Nós aqui foi criado vários conselhos e o pessoal foi convidado para participar... aí a gente procura não levar para o lado político, mas ver as pessoas que estão com o interesse de ajudar dentro da sociedade”.

Essa postura também se verificou no trabalho de Mussoi (1998:288) o qual constatou em nível de conselhos agropecuários, que “...em 60% dos casos investigados, a função de presidente está reservada aos prefeitos, ou secretários municipais de agricultura (função de confiança dos prefeitos) ou ‘a pessoa indicada pelo prefeito’...”.

Para o autor, essa postura é “um indicador de um determinado desvio da intenção de ‘democratizar’, na medida em que não se cria outro instrumento efetivo de gestão política esse cria uma nova estrutura... com o mesmo mando”.

No entanto, há casos em que os prefeitos inicialmente tinham grande preocupação em relação aos membros que iriam compor os conselhos e admitem ter interferido na indicação, mas que, com o decorrer do processo, não perceberam ameaças neste sentido e tornaram o processo de indicação mais democrático, embora admitam que continuam a interferir “apenas” na indicação dos presidentes, conforme se pode verificar no próximo relato:

“No começo nós nos preocupamos com isso porque eu não sabia a forma como ia ser esses conselhos... aí eu procurei indicar os membros, mas agora eu estou deixando mais solto, mais livre... eu só procuro colocar o presidente que seja uma pessoa de confiança do prefeito né.... desde que daí o prefeito tenha.... quer dizer... que eles convidam o prefeito para a reunião...”

Outros são mais enfáticos ao admitirem que indicam o presidente dos conselhos, temendo, mais uma vez, que ele possa comprometer a sua autonomia:

“Eu acho que o presidente, ao menos, tem que ser bastante ligado à administração porque normalmente o presidente é o mediador. Ele vai ter que saber levar para evitar que daqui a pouco o conselho se torne soberano e venha a impor as coisas”.

Há casos em que os prefeitos percebem que os próprios conselheiros estão interessados em que a presidência dos conselhos seja ocupada por um representante do Poder Executivo ligado ao prefeito. Segundo esse depoimento, assim procedendo, o conselho teria maiores chances de conseguir a liberação de recursos e maior “acesso” junto ao prefeito para o atendimento às suas solicitações:

“Nós não fazemos essa exigência. (relativo à indicação de quem assume a presidência do conselho) Geralmente quem faz é o próprio conselho por eles acharem que por estarem ligados à prefeitura fica mais fácil a ligação do conselho e determinados setores da prefeitura”.

A palavra “acesso”, neste caso, significa que o conselheiro está reproduzindo uma cultura patrimonial. Isto é, coloca-se na presidência alguém que tenha influência junto ao prefeito. Os conselheiros têm dificuldades em superar essas formas arcaicas de relação. Eles levam para dentro dos conselhos a cultura clientelista, que se caracteriza como uma relação de poder. Dessa forma os conselhos acabam se tornando apêndices das prefeituras e o Poder Executivo continua exercendo seu autoritarismo.

Conclui-se, pelo exposto, que os prefeitos não se têm preocupado com a indicação dos representantes da sociedade civil. Sua preocupação maior está na indicação da pessoa que vai ocupar a presidência dos conselhos. Neste sentido, preferem que sejam pessoas diretamente ligadas à administração. Com isso, eles conseguem manter o controle das ações dos conselhos e do uso dos recursos. Os prefeitos, por sua vez, têm consciência de que os representantes da sociedade civil preferem a indicação de um representante do poder público para a presidência dos conselhos.

Novas questões foram levantadas, agora com o objetivo de identificar a percepção dos prefeitos em relação aos conselheiros.

8.1.5 Representatividade dos Conselheiros

Busca-se, primeiramente, analisar o reconhecimento que os prefeitos tem em relação à representatividade dos conselheiros indicados como representantes da sociedade civil, o que será comentado a seguir. Além disso, verificar no prefeito se ele percebe no conselheiro um representante da entidade que o indicou ou se este mesmo representante, apesar de indicado por sua entidade, continua a emitir opiniões particulares que não condizem com as posições da entidade que representa. Nessa questão os prefeitos assim se manifestaram:

“Na maioria dos casos é opinião pessoal. Por isso que as vezes não fecham as coisas. Em raras exceções a opinião é da entidade que ele representa”.

“O que se observa é que eles estão dando uma opinião mais pessoal porque eles se julgam com mais experiência do que a entidade que ele representa. Por eles participarem das reuniões do conselho então eles normalmente já deixam refletir mais a opinião pessoal do que da própria entidade”.

“Eles vêm com a opinião deles. Não vem com a opinião da entidade e também eu percebo que eles vêm mais para ouvir, as vezes quando nós vamos lá falar ou o próprio presidente... porque é que nem eu coloquei no começo, o interesse dos nossos conselhos é pouco. Por isso que eu não vejo necessidade de se ter esses conselhos”.

“Essa questão é bastante interessante e eu analiso da seguinte forma. O cidadão, ele ouve os problemas da população e traz para o conselho. Mas muitas vezes é bem ao contrário. Ele expressa a opinião própria e de repente não é a opinião da coletividade, aquilo que a população gostaria que fosse”.

Por esses depoimentos nota-se uma percepção generalizada entre os prefeitos de que os conselheiros, ao participarem dos conselhos, estão emitindo opiniões de cunho pessoal. Nota-se nas opiniões dos prefeitos que os conselheiros deixam de considerar que o espaço dos conselhos é reservado para a defesa de idéias de cunho coletivo, resultado de uma discussão anterior que deve ocorrer dentro da entidade que ele representa.

A representatividade dos conselheiros também é colocada como uma das preocupações de Tommazi (1997:91) se colocando como um dos impasses para o bom funcionamento dos conselhos. A autora, “os membros não governamentais mantém, em nível de

conselhos, visões particularistas no sentido de interagir com o estado somente com a intenção de obter benefícios e financiamentos para a própria entidade em função da escassez de recursos disponíveis”. Conclui dizendo ser preciso também indagar em que medida, os representantes dos diferentes segmentos, através de sua atuação nos conselhos, deixariam de lado suas identidades de origem para se identificar numa quase homogênea categoria de conselheiros que unifica a todos e questiona, em que medida a identidade de conselheiro se sobreporia às suas identidades de origem (enquanto educadores, militantes de movimentos ou usuários de um serviço público?

Embora pouco representativos, alguns depoimentos colocam a possibilidade de haver no interior dos conselhos, através do debate, a tomada de uma decisão de cunho coletivo. Ao mesmo tempo, esses prefeitos reconhecem que os conselheiros carecem de uma formação que lhes permita entender melhor o seu papel dentro do conselho, no qual eles representam a sociedade que os indicou.

“Você sabe que cada cabeça pensa de uma maneira, mas tem conselheiros que as vezes vai pela idéia deles mesmos. Mas as vezes, ele chegando lá e debatendo com os demais colegas que fazem parte do conselho, isto muda a direção do que ele pensa e eu acho que aí está faltando realmente uma formação para o conselheiro para ele ver realmente o que a comunidade quer, o que ela pensa. Eu ainda acho que eles estão trabalhando de uma maneira que usam a cabeça própria e de forma individual”.

Outros depoimentos revelam que há prefeitos, embora de modo menos expressivo, que reconhecem em alguns representantes de entidades classistas certa representatividade, conforme traduzem esses relatos:

“Existem alguns representantes de sindicatos que são meio “opinosos” e defendem o interesse da classe, mas na regra geral são mais maleáveis”.

“A impressão que eu tenho é que ele representa o grupo. Então, eles lá no interior, eles tem a comunidade deles, eles se reúnem, eles falam das necessidades deles, e quando ele participa da reunião ele é o porta-voz, é claro que como ele vive naquele grupo, o interesse do grupo é mais ou menos o interesse dele”

“Os 50% que eu coloquei... eles realmente representam... os outros 50% são do tipo Maria vai com as outras... tem conselheiro que está no conselho para preencher cargo. O nosso povo aqui tem falta de cultura, na verdade, e as vezes falta mais é conhecimento”

Como se percebe, o prefeito reconhece a representatividade apenas nos que ele indica para representar o poder público, porque fazem parte da administração. A respeito dessa questão, trataremos com mais detalhes no próximo item.

Pelos depoimentos colhidos sobre esta questão, conclui-se que há uma percepção dominante entre prefeitos em não reconhecer nos conselheiros a representação da sociedade civil. Segundo os prefeitos, os conselheiros, em sua maioria, se auto-representam, na medida em que não consultam as entidades por quem foram indicados para emitir opiniões e definir posições nos conselhos. Além disso, consideram os conselheiros incapazes, sem qualificação, apáticos e que participam das reuniões mais para ouvir do que para propor. Poucos prefeitos reconhecem alguma representatividade nos conselheiros.

8.1.6 Qualificação e Competência dos Conselheiros

Observa-se que predomina entre os prefeitos a percepção de que os conselheiros, como representantes da sociedade civil, não estão qualificados para tomar decisões e ao mesmo tempo administrar os recursos disponíveis porque não fazem parte da administração. Ao mesmo tempo consideram que os conselheiros mais bem preparados são os que representam o poder público, justamente por fazerem parte da administração municipal como servidores ou como ocupantes de cargos de confiança. A este respeito alguns prefeitos assim se manifestaram:

“Analisando o caso do nosso município, nem todos são preparados e qualificados para desempenhar o papel nos mais diversos conselhos. As vezes são pessoas que não são qualificadas...”

“Tu lida com pessoas simples dentro do conselho que não tem formação e quando chega na hora de analisar a legislação tu enfrenta problemas; eles acham que no entender deles é assim, mas a legislação proíbe; então até tu explicar, até tu convencer, a gente “apanha”, dá muita cabeçada, os secretários sofrem em cima disso”

“Os conselheiros não estão preparados. A gente percebe o seguinte..... o prefeito está no dia a dia lutando, o recurso é pouco, e tem-se que procurar administrar da melhor maneira possível e então é muito difícil. O conselho e o conselheiro as vezes não sabem e não estão acompanhando as dificuldades da administração, não acompanham a receita no dia a dia. Eles simplesmente administram aquele recurso (do convênio) e então eles acham que tudo é fácil”

Estas manifestações caracterizam a opinião de que a única informação necessária para a tomada de decisão nos conselhos é a que vem de dentro da administração e que está em poder dos representantes do poder público. Observa-se, também, nesses relatos, a manifestação de uma relação de poder no que se refere aos conhecimentos administrativos no manejo tanto dos recursos financeiros como dos recursos humanos e uma outra relação de poder que se refere ao poder técnico, de que se utilizam os servidores, secretários e prefeitos para executar as tarefas burocráticas do dia-a-dia de uma prefeitura. Esta relação se caracteriza como um comportamento tecnoburocrático e elitista, que busca supervalorizar o saber técnico e desprezar o saber popular, além de criar uma divisão no município entre os que sabem e os que não sabem.

Essa percepção é colocada por Pinheiro (1996) como um dos limites atualmente estabelecidos para o exercício das funções de controle e gestão no âmbito dos conselhos. Para o autor, as atividades desenvolvidas dentro dos conselhos muitas vezes precedem a sua institucionalização, sendo uma delas a questão do poder que também pode ser além do poder político, representado pelo poder técnico e pelo poder administrativo que os representantes do poder público detém.

No entanto, no nosso entendimento, deve-se reconhecer que, apesar de a sociedade não estar presente no dia-a-dia da administração, ela conhece as dificuldades do cotidiano do seu bairro ou de sua comunidade e até mesmo as dificuldades e propostas de solução dos problemas enfrentados pela entidade que a representa.

Ainda falando sobre a qualificação dos conselheiros, um outro prefeito busca relacionar a qualificação deles com o porte do município:

"... Agora, a gente se ressentia de pessoas qualificadas nos municípios pequenos, na verdade a gente tem que dizer..."

Apesar da opinião desse prefeito de que o seu município carece de pessoas qualificadas por ser pequeno, encontramos manifestações nesse mesmo sentido junto a prefeitos de municípios de porte maior:

"Falta preparo. Primeiro, quando a pessoa não atua na área acaba faltando preparo".

"...se os conselhos realmente estivessem preparados seria bom. Como esses conselheiros não estão preparados para isso, ainda, eles atrapalham o prefeito".

“É porque o conselheiro... sabe que as pessoas quando não está preparada, que não entende, ela complica né... então eu acho que deveria estar mais bem preparado

Conclui-se, desses depoimentos, que predomina nos prefeitos a percepção de que os conselheiros, especialmente da sociedade civil, não estão preparados e não têm competência para atuar como formuladores das políticas públicas.

Com esta constatação, os prefeitos reconhecem a necessidade de um trabalho de formação dos conselheiros para um melhor entendimento de seu papel enquanto representantes de uma entidade e como formuladores de políticas públicas. Também há depoimentos que sugerem cursos de formação como uma exigência preliminar para que os conselheiros participem dos conselhos. Neste sentido um prefeito assim se manifestou:

“Para participar dos conselhos a lei deveria exigir que eles fizessem um curso antes de participar. Porque não basta apenas mostrar o livro e as leis, mas também um curso de preparação. Quando se tem um representante de uma entidade o que ocorre é que se pergunta quem é que quer ser. Não é aquele que tem mais preparo, mas é aquele que tem mais tempo, que tiver disposição. Então, precisaria ter um curso, uma preparação, até para que o conselho possa ser útil em aconselhar, produzir, criar”.

No entanto, entende-se que os prefeitos poderiam reconhecer a pluralidade e valorizar os mecanismos de participação direta da sociedade civil. Isso permitiria ao governo municipal direcionar suas ações considerando também as prioridades definidas pelo conjunto de atores sociais presentes no conselho, tanto os representantes do poder público quanto os representantes da sociedade civil. Observa-se, nessa atitude dos prefeitos, um comportamento autoritário e elitista de quem administra os conselhos, na medida em que superestima o saber dos representantes do poder público e menospreza o saber popular.

Ao mesmo tempo, percebe-se nos prefeitos uma grande dificuldade em reconhecer e aceitar a diversidade nas decisões públicas. Nessa questão vale considerar a inexistência por parte dos prefeitos, em seu cotidiano, do princípio da alteridade, o qual preconiza aceitar a presença do outro e acima de tudo a capacidade de nos relacionarmos com os outros e reconhecermos neles sua sabedoria, independente de sua formação, além de ouvir críticas e sugestões, no sentido de reconhecer a capacidade da população em dar a sua contribuição no processo. Percebe-se esta compreensão no prefeito que a este respeito assim se manifestou:

“Olha eu até vejo que a sociedade civil pode não ser especialista na solução do problema, mas ela é especialista no problema porque quem vive o problema é ela”.

Em nosso entendimento, a opinião dos prefeitos sobre o desnível no preparo dos conselheiros representantes da sociedade civil em relação aos conselheiros representantes do poder público não configura uma dificuldade; apenas revela a autenticidade do processo. Os representantes da sociedade civil também têm sua sabedoria e podem dessa forma qualificar e legitimar uma decisão com base nos conhecimentos técnicos necessários, desde que tomada coletivamente.

8.1.7 Participação dos Conselheiros

Entendendo-se que a participação da sociedade civil nos conselhos é fundamental para a democratização e legitimação das políticas públicas ali formuladas, buscou-se identificar a percepção dos prefeitos em relação a essa questão. Vários deles têm como bandeira, para conduzir sua gestão, a participação da sociedade civil, criando diferentes instrumentos de interlocução entre a população e o governo. Esse apelo à participação busca a solução conjunta dos problemas que afetam essa mesma sociedade.

Ao mesmo tempo em que se multiplicam os apelos à participação, também surgem várias formas e diferentes interpretações a respeito, com finalidades e combinações que muitas vezes podem confundir sua conceituação. Para alguns prefeitos a participação e motivação da sociedade civil nos conselhos deixa muito a desejar, pois, segundo eles:

“Olha, tem de tudo, mas predomina o desinteresse, principalmente se quem puxa a dianteira desse conselho também tira o corpo fora, ou se manifesta pouco interessado”.

“O difícil é fazerem com que eles trabalhem. Eles não comparecem nas reuniões, uma vez eles vem depois não vem mais. Na grande maioria esse pessoal, eles querem o cargo e depois trabalhar é outra história”.

“Na maioria das reuniões não dá quase ninguém. O córum ainda dá mas a comunidade não participa e são muito poucos que vem”.

“Eu vejo que não foge à regra essa questão da participação popular. Existem dificuldades, nós temos que estar constantemente motivando. Não se tem uma frequência.... seria até utopia de minha parte se eu dissesse que corre tudo cem por cento, isso não existe”.

“O grande problema é a participação das pessoas. No nosso município o povo é muito trabalhador e quase não perde o tempo para participar de uma reunião, de decisões, de um planejamento e de ações conjuntas”.

“Eu não posso dizer isso de todos os conselhos ou generalizar dizendo que todos os conselhos tem uma participação assídua porque as vezes se faz reunião para que os conselhos tomem alguma decisão e você tem que andar correndo atrás de um conselheiro e outro para dar córum e tomar algumas decisões”.

De um modo geral, os prefeitos têm a percepção de que a sociedade civil não participa dos conselhos. Em alguns casos, os prefeitos têm que motivar os conselheiros a participar do processo. Eles nem sempre sabem com clareza o que leva a população a não participar ativamente dos conselhos. Segundo alguns deles, uma das razões do desinteresse das pessoas é que não querem perder tempo em participar de reuniões e preferem ficar trabalhando naquilo que é seu. Outros motivos dizem respeito à cultura da população, a problemas político-partidários e, da parte de alguns conselheiros, por não serem remunerados para exercer a função. A esse respeito, ouviram-se as seguintes manifestações:

“Existem dificuldades..... é uma situação até um pouco complexa para que a gente faça um julgamento eu não sei se é os conselheiros que não estão desenvolvendo bem o seu papel ou se na verdade acham que isso não é fundamental e não tem valor nenhum. Eu diria que é complexa essa resposta”.

“Particularmente nosso município, pela colonização de cultura germânica, é um povo que tradicionalmente é mais conservador, é um povo que não acredita muito em cooperativa e o conselho ele já tem levado mais para esse lado”.

“O grande problema hoje é a participação popular e o problema político no município. Então, quem é oposição, de um partido contrário ao prefeito ele não participa porque ele não quer colaborar. O que ele quer ver é a desgraça do prefeito. Então, tudo o que vem para colaborar, para aperfeiçoar e melhorar ele não participa”.

“Tanto os representantes da sociedade civil como do poder público não tem tido interesse por isso. O representante do poder público vai porque é nomeado pelo prefeito porque se for deixar por liberdade também teria problemas. Eu até acredito que é porque não é remunerado”.

Segundo nossa interpretação, da forma como os conselhos foram concebidos, desde o fato de ser uma exigência externa, aliado à forma como são compostos e formados, na maioria

dos casos participar significa aderir a planos e propostas de governo já elaborados, e as instâncias de participação, como os conselhos, têm como objetivo a legitimação dessas políticas.

Outro problema apontado pelos prefeitos, que impede uma maior participação dos conselheiros, é a falta de remuneração. Sobre isso citamos Tommasi (op. cit.), que observa o fato de que para os membros governamentais a atividade de conselheiro faz parte de sua jornada de trabalho remunerada, enquanto para os não-governamentais soma-se a muitas outras atividades de militância, de trabalho profissional, de solidariedade e de trabalho doméstico, pouco ou nada remuneradas. Neste sentido, a autora levanta a questão de que uma autêntica parceria pode ser construída somente quando os dois lados estão conscientes de seus direitos e deveres e têm os instrumentos para poder negociar num terreno de paridade. Mas enquanto os funcionários do governo tenham conhecimentos, preparação técnica e recebam salários para ocupar seus cargos, e os atores da sociedade civil vivam em condições de miséria, não conseguindo ganhar nem o suficiente para sobreviver e ainda menos para investir em sua formação e ter uma participação competente, não será possível construir uma relação de parceria nem na definição nem na implementação das políticas. O depoimento que segue traduz essa percepção:

“O pessoal não gosta muito de participar.... a verdade é..... ao menos aqui em nosso município tem que ser bem franco assim.....as vezes um pouco porque é geralmente à noite e o pessoal trabalha o dia todo.... tem aquelas dificuldades sabe.... no início vai tudo bem.... eu vejo que se tivesse uma remuneração para os conselheiros eu acho que daí teria uma participação bem maior, agora nós não temos condições de remunerar o pessoal dos conselhos”.

Uma outra questão levantada pelos prefeitos diz respeito ao grande número de conselhos existentes no município e à dificuldade em encontrar pessoas dispostas a participar de sua composição.

“Nós estamos carentes de líderes. Ai acaba se repetindo pessoas que participam de um Conselho e participam de outro...”.

“... nós aqui temos oito conselhos, e desses oito aqui, você pega a grande maioria das pessoas, eles participam da grande maioria dos conselhos. Quer dizer, município pequeno, a gente tem um pingado de gente e então as pessoas normalmente participam em todos os conselhos. Então fica uma coisa muito monótona. Você está reunindo o Conselho da Saúde, lá está o presidente do Sindicato tal da APP tal. Ai reúne o Conselho Municipal da Assistência Social e está lá as mesmas pessoas.

Então, vira uma coisa que.... dá a impressão.... é sempre o mesmo grupo.... então eu vejo nesse sentido”.

“O que eu vejo é que há um número exagerado de conselhos para um município tão pequeno. Porque não adianta você ter um grande número de conselhos se a maior parte deles não funciona”.

Apesar de a opinião anterior referir-se a municípios pequenos, afirmamos, de acordo com nossa experiência pessoal, que essa realidade também existe em municípios de médio e grande porte. Em relação ao fato de os mesmos membros comporem vários conselhos, percebe-se em alguns casos que a direção das entidades tem grande responsabilidade nisso. Há municípios em que um mesmo presidente de sindicato, representante dos trabalhadores rurais, é representante dessa entidade em pelo menos cinco diferentes conselhos. Neste caso, verifica-se que os próprios dirigentes reproduzem, no interior de suas entidades, posturas que caracterizam um certo centralismo do poder de decisão e uma postura patrimonialista em relação à entidade, colocando-se no direito de ser o único representante que pode ser indicado para fazer parte dos conselhos. Nesses casos, percebe-se que ele dificilmente dará conta de participar de todas as reuniões dos diferentes conselhos, impedindo o processo de alternância e a diversidade de pessoas e opiniões.

Independentemente dos motivos que venham a dificultar a participação da sociedade civil nos conselhos, torna-se importante provocar, de forma mais clara e objetiva, uma discussão relativa ao número de conselhos de cada município. Em função dos objetivos de nosso trabalho, não aprofundaremos a questão, mas levantamos a necessidade de se realizar tal estudo, até em função do significativo número de prefeitos que manifestaram essa preocupação.

Além desses aspectos, observou-se que há municípios em que esses problemas de participação da sociedade civil nos conselhos não chegam a ser tão graves. Seguem alguns depoimentos que revelam essa compreensão por parte dos prefeitos:

“Sempre que eu tenho participado eu tenho visto um número expressivo de pessoas participando”.

“Aqui nós podemos dizer que a participação é bastante boa”

Em alguns casos, percebe-se que os prefeitos compreendem a importância da participação para a democratização das decisões como um dos pressupostos que garantem a sustentabilidade das políticas públicas.

“Hoje a gente já vê que num primeiro momento muitas pessoas que não participavam e que colocavam que determinado conselho não era importante e que algumas entidades apesar de nomeadas não tinham uma participação efetiva e hoje as pessoas estão se interessando, se integrando, até porque a nossa administração desde o plano de governo até agora nós temos deixado muito claro que nós só acreditamos em desenvolvimento sustentável se tiver a participação efetiva da comunidade”.

Dessa forma, considera-se, para efeito deste nosso trabalho, que o desenvolvimento sustentável deve ampliar e consolidar a democracia e criar instituições e mecanismos de participação da sociedade no processo decisório. Por outro lado, a participação representa ainda uma condição fundamental para a sustentação e viabilidade política dos caminhos e mudanças necessários ao desenvolvimento como um meio para assegurar a equidade social (efetividade das políticas). Assim, deve-se acrescentar aos três fatores já colocados no conceito de desenvolvimento sustentável a busca da democracia e da participação, ao mesmo tempo como um fim e um meio.

Assim é que alguns prefeitos vêm em seus municípios um processo de participação mais ativo. Nesses casos, constatou-se que sua militância política teve origem dentro dos movimentos populares, em que a prática da participação e discussão é natural. Para esses prefeitos, é no processo de participação popular nas organizações públicas e privadas que está em jogo o papel a ser desempenhado pelos cidadãos, enquanto protagonistas e não apenas meros espectadores do desenvolvimento. Observa-se que estes são prefeitos que fazem da participação o elemento central de seus programas de governo, possibilitando à população o acesso aos conselhos para a tomada de decisões e alocação dos recursos, buscando satisfazer as necessidades básicas da população, ao tempo em que fortalecem a organização da sociedade civil, motivando-a a participar ativamente do processo.

Acredita-se que a possibilidade de participação da sociedade civil nos conselhos de forma institucionalizada, com poder de decisão sobre as políticas públicas, permite avançar no processo de democratização do poder local, com amplas possibilidades de romper com a cultura clientelista e patrimonial que alguns prefeitos mantêm como forma de perpetuar-se no comando da política municipal.

O depoimento a seguir revela uma compreensão nessa direção:

“...nós não temos nenhum medo e achamos que cada vez mais a sociedade vai cobrar mais a sua participação tanto no que se refere aos seus direitos e seus deveres e que com isso a gente possa construir cidadania, onde o cidadão fica responsável e sujeito da história para que a gente construa uma sociedade melhor de se viver e isso só vai ser possível a hora que nós tivermos esse cidadão crítico e aí a gente se preocupa muito e discutimos com o conselho da educação onde nós precisamos formar esse cidadão também nas nossas escolas, não só o cidadão na sua profissão, mas também um cidadão crítico quem possa interferir nos conselhos nas suas comunidades e nos seus bairros”.

Com base nos depoimentos até aqui relatados, conclui-se que na percepção dos prefeitos pesquisados prevalece o entendimento de que há enormes dificuldades para compor os conselhos, principalmente no que se refere ao preenchimento das vagas dos representantes da sociedade civil. Ao mesmo tempo, se dizem preocupados com o desinteresse desses representantes em participar ativamente dos conselhos, dificultando sobremaneira a atividade desses órgãos. Apesar desse reconhecimento, os prefeitos sentem dificuldade em identificar as reais causas desse comportamento.

8.1.8 Acompanhamento dos Conselheiros na Fase de Execução das Políticas Públicas

Aos prefeitos também se perguntou se eles têm percebido nos conselheiros o acompanhamento e a fiscalização da execução pelo Poder Executivo das ações deliberadas pelo conselho. Pelos depoimentos, nota-se que os prefeitos admitem de forma unânime que os conselheiros não têm feito esse acompanhamento. A seguir relatam-se vários depoimentos que confirmam esta conclusão:

“Ele é mais de participar da reunião. Talvez seja um pouco de falta de tempo porque as pessoas tem o seu trabalho no dia a dia, então, ele não se preocupa muito em ver....”.

“Geralmente ele não acompanha, muito pouco”.

“Eles tem se restringido a participar das reuniões”.

“Normalmente ele participa até os conselhos”.

“O que eu tenho visto durante o meu mandato é que nenhuma pessoa que faz parte de

algum conselho, a não ser aquele secretário que a gente coloca como presidente, nenhuma pessoa veio falar comigo para decidir alguma coisa ou ver se dá para melhorar alguma coisa”.

“Ele é mais de participar da reunião”.

“No geral não existe um acompanhamento da execução depois do programa”.

Conclui-se, diante do exposto, que entre os prefeitos predomina a opinião de que os conselheiros têm restringido sua participação somente à fase de formulação das políticas públicas, não se preocupando em acompanhar sua execução e avaliação. Alguns poucos prefeitos manifestaram, em seus depoimentos, que quando há o acompanhamento, ele é devido a um programa em especial que está em execução.

“Há aqueles que cobram e aqueles que não cobram. Grande parte cobra, principalmente no nosso caso aqui do Conselho de Assistência Social em função de algumas ações que estamos realizando em benefício de algumas famílias carentes”.

Do mesmo modo, outro depoimento diz que quando há cobrança, mas ela se resume à pessoa do próprio prefeito:

“Cobrado do prefeito sempre é cobrado. Quando é possível fazer é beleza, quando não é, existe cobrança”.

Outro depoimento, que se caracteriza como uma exceção, afirma que os conselheiros têm acompanhado de perto a execução das ações pelo fato de a administração ter adotado um planejamento participativo. É o que se pode ver nesse depoimento:

“Eu creio que os conselheiros tem acompanhado. Quando o conselho do orçamento participativo define uma obra a gente vê as pessoas cobrando quanto gastou, quanto vamos pagar, enfim a gente vê as pessoas cobrando e fiscalizando”.

Dos depoimentos apresentados, pode-se concluir então que, na opinião dos prefeitos, os conselheiros em sua maioria não têm acompanhado a execução das obras e serviços formulados nos conselhos. Os casos em que há acompanhamento constituem-se numa exceção.

8.1.9 Comunicação do Poder Público com os Conselhos e Seus Membros

Consideramos a comunicação entre o poder público e os conselhos e o acesso de seus membros à informação fundamental para a criação de um diálogo permanente entre o poder

público e a sociedade civil. Entendemos também que essa comunicação poderia permitir uma ampliação no processo de democratização da informação. Quando o conselheiro está bem informado, ele, de alguma forma, estaria capacitado para reproduzir a informação para o restante da sociedade civil, colaborando, de alguma forma, para a difusão das ações do conselho e do Poder Executivo. Além disso, quando ocorre essa comunicação há a possibilidade de se ampliar a transparência dos processos de tomada de decisão e da aplicação dos recursos. A fim de verificar a ocorrência ou não dessa comunicação, perguntou-se aos prefeitos a forma de comunicação adotada entre o poder público e os conselhos. Alguns depoimentos nos permitem verificar esta realidade:

“Só durante as reuniões é que isso acontece. Nós não temos meios de comunicação para fazer isso. A gente faz um jornalzinho, mas já estamos no segundo ano. Talvez até seja uma falha minha”.

“Temos pouca comunicação com os conselhos e com a sociedade”.

“Fica resumido a um relatório que é feito no momento das reuniões. Cada secretaria faz seu relatório de atividades e dali pode ser extraído as decisões que os conselhos tomaram”.

“Sempre é exposto nas reuniões dos conselhos o que cada área representa”.

“Cada secretaria tem obrigação de comunicar o conselho sobre cada ação do poder público. É uma prática normal até para você ter o aval do conselho”.

Como se pode observar, a comunicação, quando existe, tem-se resumido ao âmbito das reuniões, sob forma escrita ou oral. Essa tem sido a prática predominante nas relações entre o poder público e os conselhos.

Em alguns poucos casos, há prefeitos que buscaram ampliar a comunicação, apesar de o município ser pequeno, utilizando todos os meios disponíveis no local. É o que confirma este depoimento:

“Nós nos comunicamos através de ofícios emitidos pelos presidentes de conselhos e também através de jornal da cidade. Agora, por ser cidade pequena o que mais acontece é o “boca a boca”, o telefonema, na comunicação direta”.

No entanto há casos em que os próprios conselhos criaram seu próprio informativo, dando uma demonstração de que quando se quer levar a informação podem-se encontrar meios práticos e adequados para qualquer conselho, independentemente do porte do município e dos meios tradicionais de comunicação disponíveis:

“Além das reuniões dos conselhos nós temos espaços informativos onde alguns conselhos tem seu informativo próprio, que é o caso do Conselho da Educação, Desenvolvimento Rural e da Saúde. Eles já tem seu informativo próprio que informa as ações de cada conselho. Nós temos espaço em informativo escrito e via rádio da prefeitura que colocam, além das ações da prefeitura, as ações que são fruto das discussões nos diversos conselhos”.

Apesar de as administrações disporem de meios para armazenar as informações, ainda é limitado o acesso a elas por parte da população. Entende-se ser necessário garantir o máximo este acesso à sociedade civil. O fato de democratizar a possibilidade das informações representa a possibilidade de se criar um processo de participação popular independente; e na medida em que for transparente, o usuário se qualifica a participar mais efetivamente no processo decisório e em outras instâncias do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, reconhece-se que esta participação será tanto mais efetiva quanto mais informada, capacitada e mobilizada estiver a sociedade civil.

Nas categorias que se seguem, analisa-se a percepção dos prefeitos quanto à interferência dos conselhos no seu modo de governar e quanto às relações dos conselhos com os demais atores sociais, presentes no espaço local, mais especialmente os vereadores e a população em geral.

8.1.10 Nível de Interferência dos Conselhos no Modo de Governar

A partir da constatação de existência de grande número de conselhos nos vários municípios pesquisados, entendeu-se como necessário verificar a percepção dos prefeitos quanto ao nível de interferência dos conselhos no seu modo de governar. Através dessa percepção acreditamos poder clarear de forma mais objetiva o nível de consideração dos prefeitos pelas decisões dos conselhos. Reportamos alguns depoimentos sobre o assunto.

Através desses depoimentos pode-se notar que entre os prefeitos pesquisados predomina uma percepção de que os conselhos não interferem no seu modo de governar. Alguns até afirmam que a mudança, se ocorresse, seria uma demonstração de que sua administração não vai bem.

“Eu tenho um Plano definido. Não muda, porque se eu depender de mudar a minha administração, pôr causa dos conselhos e dos conselheiros, então a minha

administração não vai bem. Eu tenho uma meta e não abro mão”.

“Na verdade os conselhos não interferem”.

“Eu não vi nada. Não atrapalharam, não ajudaram e só estão formados... Por isso não vejo razão para a existência desses conselhos. Por isso vou frisar que sou contra e não há necessidade”

Isso confirma a já mencionada suposição de O'Donnell (1991), de que em democracias pouco consolidadas ou delegativas padrões de comportamento político como o clientelismo, o populismo ou o patrimonialismo exercem eventualmente maior influência na definição das políticas públicas do que as instituições formais. Esse ponto de vista é reforçado por Jacobi (1991), o qual diz que o grande desafio da implantação de políticas públicas, além da permanente falta de recursos, está vinculado com a necessidade de ruptura com os padrões clientelísticos que perduram e predominam na dinâmica da ação estatal.

No depoimento seguinte, além de se constatar que os conselhos não interferem no modo de governar do prefeito, observa-se novamente que eles têm atuado como homologadores das decisões já tomadas pelo Poder Executivo.

“Então me parece que o conselho em si não trouxe nenhuma grande melhoria para a administração, até porque ele foi criado em função da melhoria que já estava se planejando... a iniciativa é do poder público e o poder público decidiu qual a política que ele vai trabalhar e ele convoca o conselho para, geralmente, aprovar esse plano que já tem em mente”.

É o que confirma a análise já feita por Mussoi (1998:338) o qual observou que por parte dos representantes da sociedade civil há o reconhecimento de que os conselhos são manipulados por aqueles que detêm o poder político nos municípios, deixando claro a manutenção de uma postura oligárquica na gestão municipal. O autor afirma que “essas estruturas de gestão municipal foram criadas por imposição da Secretaria Estadual de Agricultura e não favoreceram a participação autêntica dos agricultores, sendo usados somente como ‘instrumentos de legitimação’ de decisões, em geral, previamente tomadas pelos governantes/técnicos”.

Já no próximo depoimento, o prefeito admite a parceria, o diálogo e o entendimento, mas reconhece que, em última instância, quem decide é o Poder Executivo. Além disso, nota-se que o prefeito admite como uma das razões para essa atitude os resquícios da presença do ranço coronelista na comunidade:

“Em nenhum momento houve mudança nos rumos do meu governo. Como eu te digo, existe a parceria, existe o diálogo, existe o entendimento. Caso se delibera alguma questão assim.... que não entre dentro da nossa meta de governo.... você ainda tem o poder de levar ou conduzir como você acha que deve... em nenhum momento isso aí tem importância. Quer dizer... eu acho muito pesado dizer não tem importância,... sempre tem importância... mas não relevante. É aquilo que eu te coloquei..... em comunidade coronelista onde a contestação é pequena, a nossa cultura é “pesadíssima” nesse sentido. Então, na realidade, ainda manda o executivo...”

Outros, de forma mais incisiva, chegam a afirmar que continuam a executar o plano de governo elaborado na campanha eleitoral :

“Não, porque minha campanha foi pautada por pequenas reuniões de impacto. Toda a comunidade teve uma ou duas reuniões e ali nós levantamos as necessidades...Os conselhos só vieram a somar e avaliar aquilo que a gente queria realmente realizar”.

No entanto, há os que, apesar de não reconhecerem a interferência dos conselhos no seu modo de governar, admitem que, com a vigência deles, precisaram de maior atenção e responsabilidade. É o que vê-se nesse depoimento:

“Não é que mudou, é que nos fez ficar mais atento à responsabilidade pública porque você precisa do aval do conselho e isso te deixa mais atento na responsabilidade. Não é que eu tenha mudado a minha forma de atuar, mas fez com que a gente cumprisse com mais rigor as leis”.

Por outro lado, apesar de não ser frequente, há prefeitos que reconhecem a influência dos conselhos no seu modo de governar, admitindo a importância dos conselhos no processo de priorização dos investimentos, conforme se pode constatar nos seguintes relatos:

“Os Conselhos que estão funcionando, eles ajudaram muito”.

“Os conselhos tornaram a administração melhor até pelas cobranças que eles fazem

ao executivo e até ajudaram a parte administrativa, pois deu para sentir onde realmente tem que se fazer os investimentos”.

Conclui-se, dos depoimentos aqui relatados, que a percepção predominante entre os prefeitos é de que os conselhos não interferem no modo de governar. Alguns admitem a importância do processo, mas, por outro lado, reconhecem que seguem executando o plano de governo elaborado ainda no período eleitoral. No entanto, apesar de não ser frequente, há experiências bem-sucedidas que consideram os conselhos como instrumentos de participação ativa da sociedade civil no processo de elaboração, gestão e análise das políticas públicas municipais.

8.1.11 Nível de Interferência dos Conselhos no Cotidiano do Município

Da mesma forma que no item anterior, perguntou-se aos prefeitos como eles percebem o reconhecimento dos conselhos pela população.

O que se observou é que, de um modo geral, predomina entre os prefeitos a percepção de que a população não reconhece a existência dos conselhos. Assim se manifestaram alguns deles:

“Na verdade muitos nem sabem que existem os conselhos. E isto se deve ao fato de que a questão pública se centraliza muito mais em cima das Secretarias do que em cima do próprio conselho. A população procura mais o Secretário e não tanto o Conselho, mesmo porque tem muitas pessoas que não sabem que existem os conselhos...”.

“... para a comunidade passa muito e bastante despercebido...”.

Confirmando nossa constatação, alguns prefeitos disseram acreditar que a população, além de não reconhecer os conselhos, não reagiria à sua extinção:

“Acredito que a sociedade não reagiria caso viéssemos a extinguir os conselhos. Eu vejo os conselhos, institucionalmente colocando, como uma aceitação que nós temos que ter, mas que tem um retorno a nível de população como um todo, muito pequeno”.

...eu particularmente não gostaria que fossem extintos, mas caso fossem, eu acho que a comunidade não iria reclamar porque eles conhecem o trabalho que a gente faz...”.

“Ela não dá muita importância e tem pouco conhecimento a respeito...”.

Para outros prefeitos, além disso, a população ainda questiona a razão da existência dos vereadores, dando uma demonstração de que a própria sociedade não conhece claramente a função dos conselhos e o papel a ser desempenhado pelos vereadores.

“O cidadão não reconhece o conselho. O cidadão comum normalmente pergunta por que é que existe o vereador. Isso eu já escutei muitas vezes o cidadão dizer: “então tira os vereadores e deixa os conselheiros, ou deixa o presidente da comunidade exercer o cargo de conselheiro e deixa o vereador fora.”

Notou-se que em alguns municípios o reconhecimento da sociedade até existe, mas naqueles conselhos que atuam mais diretamente junto às políticas setoriais de cunho social e com ações mais diretamente ligadas à população de baixa renda.

“Não. Eu acho que não percebe. Com exceção do Conselho Tutelar e do Conselho Municipal do Trabalho e do Emprego os outros conselhos eles existem, eles são atuantes mas naquele determinado segmento em algumas reuniões anuais, em torno de 4 ou 5 reuniões por ano”.

Destaca-se aqui um dos motivos relatados pelos entrevistados para justificar esta atitude por parte da população:

“A sociedade em si não reconhece os conselhos. Talvez falta comunicação e divulgação maior de como é esse processo e essa relação entre conselhos e administração”.

Entretanto, em alguns poucos municípios, encontrou-se prefeitos que percebem na população o reconhecimento de que os conselhos existem:

“O que eu tenho notado é que a comunidade reconhece os conselhos”.

Com base nesses depoimentos, pode-se concluir que, de um modo geral, os prefeitos têm a percepção de que a população não reconhece os conselhos. Além disso, afirmam que se fossem extintos a população não reagiria. Alguns buscam explicações para tal atitude e concluem que ela se deve à falta de comunicação na divulgação sobre o funcionamento do processo e da relação entre o Poder Executivo e os conselhos.

8.1.12 Reação dos Vereadores em Relação aos Conselhos

Como já viu-se anteriormente no referencial teórico, a câmara municipal é composta pelos vereadores, os quais têm como principais funções: a fiscalização do poder executivo, a discussão e proposição de políticas públicas e a canalização das demandas sociais para que sejam atendidas pelo poder público. Ao mesmo tempo, sabe-se que os conselhos municipais, como instrumentos da política social, têm o desafio de elaborar e decidir, implementar e executar, monitorar ou acompanhar, fiscalizar, controlar e avaliar políticas. Como se pode perceber, os conselhos, de alguma forma, assumem algumas funções no município que antes eram exclusivas dos vereadores, mais especificamente, o papel de discutir e propor políticas públicas, além de fiscalizar as ações do Poder Executivo de acordo com cada política setorial que lhe compete. Considerando essa similaridade de competências, decidimos investigar como os prefeitos percebem a reação dos vereadores em relação aos conselhos.

Em muitos dos relatos que tratam desse assunto, observou-se uma percepção generalizada no sentido de que os vereadores são indiferentes à existência dos conselhos, conforme se pode confirmar com os relatos a seguir:

“...eles tem mantido uma indiferença em relação aos conselhos. Não estão preocupados de que acabem os conselhos, mas também não se preocupam que os mesmos sejam atuantes”.

“A reação dos vereadores é indiferente em relação aos conselhos pois quando se manda uma lei para a criação de algum conselho eles encaram isso como uma normalidade e eu não vejo nenhuma reação diferente, pois é aprovado sem maiores problemas e sem maiores discussões pois os objetivos e razões da criação são explicados e eles aprovam como sendo uma coisa normal”.

Em muitos casos, além de serem indiferentes, os prefeitos não percebem nos vereadores nenhuma preocupação com a atuação dos conselhos:

“Não vejo nenhuma interferência e nenhuma restrição ao trabalho dos conselhos, até por eles não estarem assim trabalhando a pleno vapor. Inclusive quando da aprovação desses conselhos, por via legal quando são enviados à câmara, eles tem feito sugestões e não tenho percebido por parte dos membros do legislativo cobranças com relação aos trabalhos dos conselhos”.

Também houve referências comparando a rejeição dos vereadores com a mesma rejeição dos próprios prefeitos:

“Na maioria deles é a mesma rejeição quanto os prefeitos ”.

Pode-se notar, através do depoimento seguinte, que o prefeito tem a mesma percepção daquela que ele verifica nos vereadores: a de que o conselho “mais atrapalha do que ajuda”:

“Nós até temos vereadores que fazem parte dos conselhos. No começo até participavam e tentavam discutir. Hoje nem participam mais porque, pelo menos a câmara do nosso município não vê necessidade. Eu vejo assim que nunca se envolveram, nunca pediram para os conselhos porque eles acham que é aquilo que eu também acho, que mais atrapalha do que ajuda. Então a câmara nunca pediu alguma coisa sequer sobre os conselhos porque eles dizem que não tem muita importância”.

Também houve referências que constataam uma omissão por parte dos vereadores, considerando que chegam a desconhecer o funcionamento dos conselhos:

“Eu não diria que eles são indiferentes. Eu diria que eles são omissos. A Câmara de Vereadores não participa dos conselhos, quando são convidados para reuniões, dificilmente manda representante. Então eu vejo que realmente, a Câmara como um todo, acaba ignorando os conselhos pelo fato de nem conhecer o seu funcionamento”.

Destaca-se que os prefeitos percebem que um dos motivos que levam os vereadores a manifestar essa indiferença em relação aos conselhos é que eles se colocam como os decisores finais do processo. De alguma forma, os vereadores mantêm essa atitude porque desconhecem os poderes que os conselhos têm, até porque muitas das decisões tomadas nos conselhos não precisam passar obrigatoriamente pela Câmara de Vereadores.

“Normalmente o vereador nem dá bola para o conselho porque a maioria dos vereadores diz que quando chegar na vez deles é que eles vão decidir pelo sim ou pelo não, embora há vereadores que dependendo do partido ele valoriza mais, mas normalmente a maioria dos vereadores diz para que eles (os conselheiros) dêem a sugestão e nós é que vamos decidir”.

No depoimento seguinte, os prefeitos manifestam uma percepção mais crítica dos vereadores em relação a essa questão. Embora observado em poucos depoimentos, admitem que há vereadores que, dependendo da atuação dos conselhos, substituem a indiferença por uma certa insatisfação e preocupação. Segundo esse depoimento, tal atitude acontece porque alguns vereadores vêm nos conselhos órgãos que exercem a mesma função e para manifestar a sua rejeição simplesmente os ignoram. Esta atitude também se relaciona com a ameaça que os conselhos podem representar para o papel decisório que lhes cabe:

“Eu sinto que depende da abrangência do conselho. O vereador se acha tolhido e que estão passando por cima da função que ele tem de legislador, de fiscalizador e até porque a Câmara acha que poderia ser criado um grande conselho envolvendo o legislativo e alguns integrantes da comunidade mas que fosse subordinado ao legislativo. E é normal quando se criam órgãos que passam a fazer o mesmo trabalho dos vereadores é muito provável que os vereadores acabam ou não participando ou até ignorando em alguns casos.

Outros porém, na percepção dos prefeitos, já apresentam uma compreensão mais clara a respeito dos conselhos, entendendo o papel de cada instância no seu tempo e lugar:

“As atitudes tomadas por uma câmara de vereadores ou mesmo por um conselho municipal ou pelo próprio executivo são diferentes, ligadas entre si mas diferentes no seu ato. Então chega um projeto na câmara dessa estirpe, a apreciação normalmente é unânime a favor. Nós vemos isso como uma aproximação da comunidade com o executivo e o legislativo para que a gente possa sempre estar integrado com isso”.

Considerando os depoimentos relatados, conclui-se que a percepção dominante dos prefeitos atua na perspectiva de que os vereadores são indiferentes aos conselhos. Nos casos em que se observa alguma resistência, ela se deve ao entendimento de que os conselhos são mais atuantes e dessa forma estariam concorrendo com as mesmas funções da Câmara de Vereadores.

8.1.13 Participação dos Conselhos na Elaboração do Orçamento Anual da Prefeitura

Por último, analisou-se a percepção dos prefeitos em aceitar a participação dos conselhos no processo de elaboração do orçamento anual da prefeitura.

O Lei do Orçamento Anual da prefeitura é enviada anualmente à Câmara de Vereadores para ser analisada e aprovada. Através dessa lei, o governo municipal elabora o seu orçamento, no qual deverão estar detalhadas as formas de arrecadação dos recursos, além dos valores e em que se devem gastar. É um projeto que deverá conter uma série de informações detalhadas quanto à classificação econômica da receita e da despesa, bem como sua padronização no âmbito administrativo do município. O Orçamento Anual é um documento que facilita o inter-relacionamento entre os diversos órgãos da administração municipal, conferindo-lhes eficiência e eficácia.

O orçamento pode ser elaborado pelo prefeito e seus assessores para seu encaminhamento à Câmara de Vereadores. Quando na Câmara, pode haver também a inclusão de emendas por parte dos vereadores. Nada impede que antes do envio da Lei do Orçamento para a Câmara o prefeito promova consultas populares envolvendo associações representativas ou até mesmo os conselhos para estabelecer a priorização dos investimentos, como já acontece em alguns municípios. Um exemplo característico e bem-sucedido da adoção dessa proposta e que já se encontra em seu terceiro mandato, é a experiência da cidade de Porto Alegre, onde, para a elaboração do orçamento, promove-se todo um envolvimento da população utilizando-se uma metodologia específica.

Considerando o papel a ser desempenhado pelos conselhos e conselheiros no processo de formalização, gestão e análise das políticas públicas municipais, entendeu-se como interessante pesquisar como os prefeitos percebem a influência desses institutos no processo de elaboração do orçamento. O objetivo desta discussão não é de detalhar ou aprofundar a proposta de orçamento participativo, mas de verificar o entendimento dos prefeitos quanto à participação dos conselhos na elaboração do orçamento anual das prefeituras.

De acordo com os relatos dos entrevistados, nota-se, de uma maneira geral, que os conselhos não participam da elaboração do orçamento anual da prefeitura. Os prefeitos consideram que a elaboração do orçamento é uma questão técnica, que deve envolver apenas o prefeito e os técnicos porque, na sua visão, a população não tem competência para tal. Percebe-se, mais uma vez, nos depoimentos seguintes, a visão tecnico-burocrática dos prefeitos:

“Essa é uma questão técnica da prefeitura. Na verdade nesses municípios pequenos como é o nosso, você tem uma grande dificuldade porque nem a câmara de vereadores entende de orçamento. Então, isso é uma coisa muito complicada... então,

está parte nós temos até assessoria de fora para elaborar o orçamento”.

“Na realidade as pessoas não tem participado na elaboração do orçamento”.

Em alguns dos relatos colhidos, notou-se que os prefeitos, além de considerarem a população incompetente para contribuir na elaboração do orçamento, entendem que a discussão do orçamento se resume apenas a discutir os recursos disponíveis para investimento.

“A questão do orçamento ainda não foi levado á nível dos conselhos. E eu digo uma coisa, a questão do orçamento participativo é muito relativa, pois eu tenho uma certa experiência prática nessa questão. A nossa sociedade, principalmente do interior, não está preparada adequadamente para discutir o orçamento. Nós temos dentro do orçamento aquela parte de manutenção que é coisa cabal e que não tem o que mexer e isso aí, infelizmente, no poder público está chegando já a 90%, 95% e sobra pouco. Então, eu acho que é enganar a população, chamar ela para participar nisso aí. Agora, se nós tivéssemos uma fatia, por exemplo, de no mínimo 25% para colocar para a comunidade e discutir aonde é que vamos aplicar, o que é mais prioritário, aí é que eu acho que vale a pena nós chamar a sociedade para discutir. Agora, do jeito que está, é só enganar”.

Em nosso entendimento, a discussão do orçamento pode ser muito mais do que isso. Nada impede que nessa apreciação se discuta a aplicação das verbas de custeio nos setores de educação, saúde, saneamento básico, etc. Apesar de se caracterizar como custeio, pode-se de alguma forma discutir onde e de que forma investir mais adequadamente em termos de prioridade e metodologia.

Nota-se novamente no exercício de governo de muitos prefeitos uma atitude que expressa um modelo de democracia delegativa, colocando-se como competentes para dizer o que é bom ou ruim para a sociedade. Percebe-se, diante dessas manifestações, um comportamento patrimonialista, em que o prefeito se acha proprietário da prefeitura e que não há interesse em implantar uma perspectiva daquilo que se chama de *accountability*, que permitiria um mínimo de transparência às ações do poder público.

Observou-se, no entanto, que alguns prefeitos admitem que os conselhos não participam da elaboração do orçamento anual, apesar de seu caráter formal e paritário. Reconhecem, porém, que as associações de moradores têm participação, apesar de serem entidades informais perante o poder executivo. Percebe-se, mais uma vez, que os prefeitos, de

uma maneira geral, não reconhecem os conselhos como representantes legítimos da sociedade e vêem nas associações uma maior legitimidade a ponto de dar voz para que elas interfiram no processo de elaboração do orçamento. É o que se pode constatar com os depoimentos a seguir:

"Nós até tentamos fazer o orçamento participativo e como eu disse, através das associações de moradores. Então, hoje ele não existe legitimado, mas na verdade através das associações, onde nós temos a participação da comunidade".

"O que hoje prevalece, a nível de comunidade, é a questão das associações de moradores. Esse pessoal já tem uma ingerência muito mais forte do que os conselhos".

Essas afirmações colocam uma aparente contradição nos depoimentos desse prefeito, as quais nos provocam a fazer uma análise mais profunda dessa questão. No entanto, em função da especificidade do tema não o faremos nesse momento, mas com certeza essa questão suscita e motiva a realização de um trabalho de pesquisa mais específico onde o tema central seja orçamento participativo, o que não é o nosso caso.

Apesar de predominarem os prefeitos que consideram os conselhos sem competência para participar da elaboração do orçamento, há alguns poucos que acreditam no processo de elaboração do orçamento com a participação da sociedade e dos conselhos.

"Nós já tínhamos como projeto político de governo que nós iríamos implantar o Conselho do Orçamento Participativo e fazer os outros conselhos funcionar. Todos os conselhos tem contribuído muito trazendo sugestões para o dia a dia..."

Conforme todos estes relatos, predominam os prefeitos que não consideram a participação dos conselhos na elaboração do orçamento e que reservam para si e para seus técnicos essa função. Pode-se notar, entretanto, que alguns reconhecem a legitimidade das associações, em detrimento dos conselhos, para participar da elaboração do orçamento anual, apesar de não adotarem a prática de orçamento participativo.

Considerando essa postura predominante, entende-se que prevalece nessas administrações uma ausência de transparência e de fiscalização, o que pode favorecer a manipulação de recursos em benefício de grupos, expressando exemplarmente as práticas patrimonialistas-de-gestão-do-Estado-e-o-acesso-clientelístico aos recursos públicos. Intervir, portanto, na elaboração da peça orçamentária supõe intervir no âmago de uma cultura política, por um lado, rompendo com o clientelismo e, por outro, desmistificando o saber

tecnoburocrático, desvendando o funcionamento da máquina do Estado e as formas de captação e de aplicação dos recursos, bem como demonstrando as possibilidades de distribuição mais eqüitativa.

No capítulo seguinte buscamos sintetizar as questões tratadas no presente estudo, além de indicar algumas ações que podem contribuir para o aperfeiçoamento do processo de formulação, gestão e análise das políticas públicas, tendo como espaço de discussão os conselhos municipais.

CAPÍTULO 9

CONCLUSÕES E PROPOSIÇÕES

9.1 CONCLUSÕES

Entende-se que os conselhos municipais podem constituir-se num espaço privilegiado, que apesar de contraditório, pode ser democrático no qual se pode estabelecer um processo de negociação entre o poder público e a sociedade civil para a formulação, gestão e avaliação das políticas públicas. Reconhece-se, ao mesmo tempo, que o processo de mudança é gradual. Reconhece-se a dificuldade de adequação, tanto do poder público quanto da sociedade civil, à nova realidade que se apresenta com a implantação dos conselhos.

Assim é que de acordo com nossa pesquisa, pudemos observar que muitos são os obstáculos que o processo deverá transpor a fim de cumprir com os reais objetivos que justificaram sua concepção durante a Constituição de 1988.

A seguir, buscamos, de forma mais clara, responder aos objetivos deste trabalho e que confirmam de forma pontual algumas dessas dificuldades.

Sobre a percepção dos prefeitos em relação aos conselhos e seus membros, considerando o conceito de democracia participativa sob o contexto do desenvolvimento sustentável, foram identificadas as seguintes percepções:

- Com respeito à criação e manutenção dos conselhos, percebeu-se que os prefeitos, de forma generalizada, criaram e ainda mantêm os conselhos com o objetivo prioritário de garantir a assinatura de convênios e assim garantir o repasse de recursos do governo estadual e federal, os quais exigem a criação desses organismos como premissa básica para a liberação dos recursos. Sua existência, portanto, atende mais a uma determinação externa do que propriamente ao objetivo de tornar a formulação, gestão e análise das políticas públicas um processo democrático e participativo.

- Com referência à percepção dos prefeitos quanto à autonomia dos conselhos, verificou-se predominar entre eles a preferência e o entendimento de que o caráter consultivo seria mais conveniente aos conselhos. Como se pôde perceber, há prefeitos que entendem que os conselhos devem ter caráter apenas consultivo, caso contrário eles perderiam sua função como administrador. Além disso, os prefeitos entendem que deve haver limites na atuação dos conselhos, pois temem perder o poder ou o comando do processo administrativo municipal. Em

alguns casos, há o temor de que com o avanço do poder de decisão dos conselhos os prefeitos possam tornar-se figuras decorativas na administração municipal. Por outro lado, encontraram-se alguns prefeitos para os quais o caráter atribuído aos conselhos tem relativa importância. Nestes casos, o que acontece muitas vezes é que em função da passividade observada pelos prefeitos de parte de alguns conselhos e conselheiros eles não se têm preocupado com essa questão, já que têm o domínio das decisões tomadas dentro desses conselhos, até mesmo pela interferência na indicação principalmente do presidente, assim pouco importando seu caráter consultivo ou deliberativo.

Os prefeitos parecem não visualizar outra função diferente da que exercem atualmente. Parecem ter dificuldades em ver-se como coordenadores de um processo de gestão de políticas públicas, em que caberia à sociedade civil o papel de formular e gerir as políticas públicas. Em nosso entendimento, os prefeitos poderiam assumir um papel de liderança no processo de aglutinação de esforços e aliados para a elaboração de um programa decidido coletivamente dentro dos conselhos, com legitimidade e força suficiente para promover e implantar as mudanças que a sociedade espera. Este entendimento poderia fazer parte da prática administrativa e os prefeitos deveriam estar preparados para exercer sua liderança de forma coerente com uma proposta de governo em que prevaleçam as políticas decididas coletivamente, contando com um suporte técnico e social que lhes permita criar e manter mecanismos efetivos de participação, como são os conselhos.

- Quanto aos debates e discussões dentro dos próprios conselhos, identificou-se que, de uma maneira geral, os prefeitos não percebem a existência de conflitos. Dessa forma, confirma-se que tais órgãos se caracterizam como espaços homologadores de decisões já previamente tomadas pelo poder público, simplesmente levadas para a aprovação dos conselhos, descaracterizando sua verdadeira função como espaço democrático e plural onde seja permitido explicitar divergências e em que as decisões finais sejam fruto do consenso. No nosso entendimento os conselhos não podem ser confundidos com uma confraternização de amigos, como um palco de conciliações, como desejam muitos governantes. Por outro lado, também não devem ser entendidos como fórum de discórdia e de oposição sistemática, como desejariam alguns representantes da sociedade civil. Os conselhos devem ser entendidos como espaços em que a força do argumento deve prevalecer, permitindo, de forma democrática, a explicitação da divergência, vista aqui como conflito, que aceita as diferenças do outro, caracterizando-se com isso a manifestação do princípio da alteridade.

- Com relação à indicação dos conselheiros como representantes da sociedade civil, observou-se que, de uma maneira geral, os prefeitos não têm procurado interferir. Para os prefeitos, essa indicação tem ficado a cargo das entidades como recomenda a legislação. Percebeu-se que a preocupação maior dos prefeitos está na indicação da pessoa que vai ocupar a presidência dos conselhos. Neste sentido, preferem que sejam pessoas ligadas diretamente à administração. Com isso, conseguem manter o controle das ações dos conselhos e do uso dos recursos.

- Com respeito à representatividade dos conselheiros, identificou-se que na percepção dos prefeitos uma parte representativa dos conselheiros expressa opiniões de cunho pessoal, não considerando o conselho como o espaço reservado para a defesa de idéias de cunho coletivo, resultantes de uma discussão anterior que deve ocorrer dentro da entidade que eles representam. Portanto, pelos depoimentos colhidos, os prefeitos não reconhecem os conselheiros como representantes da sociedade civil. Além disso, consideram os conselheiros incapazes, sem qualificação, apáticos, considerando que participam das reuniões mais para ouvir do que para propor. Há uma parcela diminuta de prefeitos que reconhecem alguma representatividade nos conselheiros. Além disso, reconhecem representatividade apenas nos indicados pelo próprio prefeito para representar o poder público por fazerem parte da administração.

- Em relação à competência dos conselheiros para tomar decisões e ao mesmo tempo administrar os recursos disponíveis, predomina nos prefeitos a percepção de que os representantes da sociedade civil não estão qualificados porque não fazem parte da administração. Ao mesmo tempo, consideram que os conselheiros mais bem preparados são os que representam o poder público, justamente porque fazem parte da administração como servidores ou como ocupantes de cargos de confiança da administração municipal. Essas manifestações caracterizam a opinião de que os prefeitos reconhecem que a única informação necessária para a tomada de decisão, nos conselhos, é a informação que vem de dentro da administração e que está em poder dos representantes do poder público. No entanto, em nossa opinião, deve-se reconhecer que apesar de a sociedade não estar presente no dia-a-dia da administração, ela sabe das dificuldades do cotidiano do seu bairro ou de sua comunidade e até mesmo das dificuldades e propostas de solução dos problemas enfrentados pela entidade que representa. Ao mesmo tempo, observa-se, nesses relatos, a manifestação de uma relação de poder no que se refere aos conhecimentos administrativos - tanto no manejo dos recursos financeiros quanto no de recursos humanos - e uma outra relação que se refere ao poder técnico, de que se

utilizam servidores, secretários e prefeitos para executarem as tarefas burocráticas do dia-a-dia de uma prefeitura.

Esta manifestação se caracteriza por uma postura de caráter tecnoburocrático e elitista, que busca supervalorizar o saber técnico e desprezar o saber popular, além de estabelecer no município uma separação entre os que sabem e os que não sabem.

De acordo com os depoimentos, observou-se que entre os prefeitos entrevistados predomina a percepção de que os conselheiros, especialmente da sociedade civil, não estão preparados e não têm competência para atuar como formuladores das políticas públicas.

Com respeito à participação dos conselheiros, de um modo geral, os prefeitos têm a percepção de que a sociedade civil não se sente por eles representada. Em alguns casos, os prefeitos têm que motivar os conselheiros a participar desse processo. Os prefeitos não têm claro as razões que levam a população a não participar ativamente dos conselhos.

Segundo nossa interpretação da forma como os conselhos foram concebidos, desde o fato de ser uma exigência de fora, aliado à forma como são compostos e formados, na maioria dos casos, participar significa aderir aos planos e propostas de governo já elaborados, e as instâncias de participação, como os conselhos, têm como objetivo apenas a legitimação dessas políticas. Ainda sobre esta questão, conclui-se que na percepção dos prefeitos pesquisados prevalece o entendimento de que há enormes dificuldades para compor os conselhos, principalmente no que se refere ao preenchimento das vagas dos representantes da sociedade civil. Ao mesmo tempo, os prefeitos manifestam preocupação quanto ao desinteresse desses representantes em participar ativamente dos conselhos, dificultando sobremaneira o desempenho de suas atribuições.

- Quanto à percepção dos prefeitos em relação ao acompanhamento e fiscalização das ações deliberadas nas reuniões dos conselhos por parte dos conselheiros, quando executadas pelo poder executivo, pode-se concluir que os conselheiros, em sua maioria, não têm prestado esse acompanhamento. Os casos em que isto se verifica constituem exceção.

- Quanto à forma de comunicação entre o poder público e os conselhos, pode-se verificar, pelos depoimentos, que a comunicação, quando existe, tem-se resumido às reuniões, porque os meios de comunicação disponíveis são limitados. A comunicação predominante se resume aos comunicados feitos no momento das reuniões, sob forma escrita ou até mesmo oral.

Em alguns poucos casos, alguns prefeitos têm buscado ampliar essa comunicação, mesmo em municípios pequenos, utilizando-se de todos os meios disponíveis no local.

- Em relação ao reconhecimento dos conselhos pela população, predomina, de um modo geral, entre os prefeitos a percepção de que a população não lhes reconhece a existência.

- Ao referir-se aos vereadores e à sua reação em relação aos conselhos, a percepção dominante dos prefeitos é de que os vereadores são indiferentes. Nos casos em que se observa alguma resistência, estas se devem ao entendimento de que se os conselhos fossem mais atuantes estariam concorrendo com as mesmas funções da Câmara de Vereadores.

- Na análise do nível de aceitação que os prefeitos têm da participação dos conselhos no processo de elaboração do orçamento anual da prefeitura, há uma percepção dominante na perspectiva dos prefeitos de não considerar sua participação na elaboração do orçamento. Ao mesmo tempo eles reconhecem que reservam para si e para seus técnicos essa função. Do mesmo modo, pode-se notar que alguns prefeitos reconhecem a legitimidade das associações, em detrimento dos conselhos, para participar da elaboração do orçamento anual. Percebeu-se também que em municípios administrados por prefeitos cuja militância política é oriunda dos movimentos populares, adota-se o orçamento participativo com a participação dos conselhos.

O conjunto das observações feitas durante a pesquisa evidencia-se entre os prefeitos entrevistados uma cultura política patrimonialista, clientelista, paternalista e tecnocrática em relação aos conselhos, ao invés de um comportamento de cultura de democracia participativa, considerando a autonomia e a participação da sociedade civil. Tal comportamento, em nossa opinião, contribui para a debilidade institucional, com o agravante de manter vícios administrativos que não colaboram para a construção de um ideal democrático-participativo nas relações prefeitura-conselhos, comprometendo sua efetivação e pleno funcionamento.

Ao associarmos o conceito de democracia participativa, no contexto do desenvolvimento sustentável, ao comportamento político dos prefeitos em relação aos conselhos, bem como o não-reconhecimento de sua competência como formuladores das políticas públicas, a ponto de os prefeitos não modificarem seu modo de governar, conclui-se que esse processo não fortalece a sustentabilidade das políticas públicas assim formuladas.

Finalmente, quando formulamos a hipótese de que no estado de Santa Catarina predominaria entre os prefeitos uma dificuldade em reconhecer os conselhos como fóruns

legítimos e qualificados para a formulação, gestão e análise das políticas públicas, a pesquisa veio confirmar uma cultura política paternalista, clientelista, patrimonialista e tecnocrática, associada ao caráter formal e impositivo que levou a criar os conselhos, mas que não reconhece representatividade nos conselhos e nos conselheiros.

Estas conclusões nos permitem refletir com mais clareza a problemática dos conselhos municipais, agora sob o ponto de vista dos prefeitos. Como vimos, tais atitudes refletem uma conjuntura presente em nossa cultura, que muitas vezes, sem perceber claramente, reproduzimos no nosso dia-a-dia. Os prefeitos, envolvidos com toda a sorte de problemas e fazendo parte dessa conjuntura também são um reflexo de nossa sociedade. Isto posto, vale lembrar que nossa pesquisa não pretendeu julgar o comportamento e as atitudes dos prefeitos, mas analisar uma situação e provocar um debate em torno de suas percepções, de suas relações com os conselhos, e colaborar para o aprimoramento do processo de formulação, gestão e análise das políticas públicas em âmbito municipal.

O predomínio entre os prefeitos dessas percepções e atitudes que não colaboram para a construção de uma democracia participativa nas relações prefeitura-conselhos nem para a efetivação e pleno funcionamento dos conselhos, comprometendo a sustentabilidade dessas políticas ao longo do tempo, este predomínio, repetimos, não impediu que constatássemos a existência de um certo número de prefeitos que acreditam na necessidade da participação ativa da sociedade, já com algumas experiências bem-sucedidas em alguns municípios, de radicalização do processo com a implantação do orçamento participativo. Essas evidências, apesar de não serem dominantes, servem como referencial e comprovação da possibilidade de se realizar, na prática, um processo participativo.

Por fim, entende-se que a democratização do modo de formular e implementar políticas públicas é um processo lento e gradual, que deve ser alimentado e fortalecido por múltiplos atores. Como vimos, é uma aposta a fazer, um compromisso que todos temos que assumir, uma realidade que temos que construir. A contribuição dos pesquisadores, no sentido de produzir, sistematizar e divulgar análises e reflexões críticas é, entre outras, de extrema importância. Esperamos que nosso trabalho venha a contribuir para o aperfeiçoamento desse processo.

9.2. PROPOSIÇÕES

Ao mesmo tempo que considera-se que não há atalhos para alcançar uma democracia participativa, necessário se faz promover um processo educativo que considere a educação para a democracia como a saída para se enfrentar a discriminação e o preconceito por intermédio de uma nova “cultura democrática”.

Considerando a realidade encontrada nos mais variados municípios pesquisados, entende-se ser necessária aumentar ainda mais a capacitação técnica e gerencial de todos os membros envolvidos, tanto do poder público (secretários, técnicos e prefeitos) como da sociedade civil, no processo de decisão que acontece no nível de conselhos. Propõe-se essa capacitação, pois entende-se que no município é preciso aumentar a competência desses atores, permitindo-lhes o acesso à formação e informação, capacitando-os para a ação e responsabilização, tornando-os verdadeiros representantes de suas entidades. Para tanto, além da capacitação, será necessário abrir canais de comunicação mais eficazes entre o poder público e a sociedade civil, reconhecendo que a renovação desta realidade passa por um processo de educação pela democratização

Outro ponto que merece ser revisto é a legislação que trata da criação dos conselhos, principalmente no que se refere à sua formação, composição e convocação. Esta proposição se justifica pelo fato de os prefeitos reclamarem do número excessivo de conselhos nos municípios por eles governados, conforme se pôde verificar em nossa pesquisa de campo. Ao mesmo tempo, observaram-se dificuldades por parte da sociedade civil em participar ativamente dos conselhos, principalmente nos municípios pequenos, onde a repetição de membros em diferentes conselhos é acentuada, descaracterizando os objetivos pelos quais foram criados.

Em nível curricular, mais especificamente falando na área de concentração da Gestão da Qualidade Ambiental, sugere-se introduzir na grade, conteúdos voltados a ampliar a discussão do conceito de desenvolvimento e sustentabilidade, incorporando as diversas dimensões desse conceito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, T.C. O papel do poder público municipal: desafios na criação de políticas para o desenvolvimento integral e harmônico da área rural. **Revista de Administração Municipal – IBAM**. Rio de Janeiro. V.38, nº200, pp. 49-57, jul/set/1991.
- ALMEIDA, J. A problemática do desenvolvimento sustentável. In: **Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidade?** Org. Dinizar F. Becker. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1997. 238 p.
- ALMOND G. A. e POWELL Jr. G. B. **Uma teoria de política comparada**. São Paulo. Zahar Editores. 1972.
- ALVES, A. J. O planejamento de pesquisas qualitativas em educação. In: **Cadernos de Pesquisa**, nº77, maio, 1991.
- ANDRADE, L. R. de. **A estrutura coronelista de dominação: análise de um caso**. Dissertação de Mestrado, UFSC, Florianópolis, 1984. Mimeo.
- AURAS, M. **Poder oligárquico catarinense: da guerra aos “fanáticos” do Contestado à “opção pelos pequenos”**. Tese de Doutorado, PUC/SP, São Paulo, 1991. Mimeografado.
- AVELINO FILHO, G.. Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas. In: **Novos Estudos - CEBRAP**, nº 38, mar./ 1994.
- AVRITZER, L. Cultura política, atores sociais e democratização. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, nº. 28, p. 109-122, jun. 1995.
- BECKER, D. F. Sustentabilidade: um novo (velho) paradigma de desenvolvimento regional. In: **Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidade?** Org. Dinizar F. Becker. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1997. 238 p.
- BENEVIDES, M.V. de M. Cidadania e democracia. In: **Lua Nova**, CEDEC – nº. 33, 1994.
- BENEVIDES, M.V. de M. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo, Editora Ática S. A. ,1996.

- _____. Democracia de iguais, mas diferentes. In: **Mulher e política: gênese e feminismo no partido dos trabalhadores**. Orgs. Ângela Borba, Nalu Faria e Tatau Gordinho. Ed. Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 1998.
- BRANDÃO, A. Sobre a democracia participativa: Poulantzas, Macpherson e Carole Pateman. In: **Serviço Social & Sociedade**. pp. 113-131, julho/97
- BREMAECKER, F. E. J. A evolução das finanças nos municípios brasileiros. In: **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, IBAM, jul/set 1995.
- BUARQUE, S. C. Metodologia de planejamento do desenvolvimento sustentável (versão preliminar). In: **Seminário sobre desenvolvimento sustentável e políticas públicas - IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura**. Brasília, 29 a 31 de julho de 1996.
- CAMPOS, E. B. & MACIEL, C.B. Conselhos paritários: o enigma da participação e da construção democrática. In: **VIII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais**. Salvador/BA, 1995.
- CARDOSO, F. H. Livros que inventaram o Brasil. In: **DADOS – Revista de ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 36, nº1, 1993
- CARVALHO, J. M. de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. In: **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 40, nº 2, 1997.
- CAVALLIERI, P.F.A. O prefeito eleito – questão de posição. In: **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, IBAM, jul./set. 1979, 26 (152) : 40-45.
- CHAUÍ, M. Público, privado, despotismo. In: **Ética**. Org. Adauto Novaes – São Paulo: Companhia das Letras. Secretaria Municipal de Cultura, 1982.
- COLAÇO, R. L. **Inovações institucionais em gestões participativas: limites e possibilidades do orçamento participativo de Florianópolis (1993-96) para romper com as formas tradicionais de gestão e impulsionar a formação de esferas públicas democráticas**. Dissertação de Mestrado. Mimeo. UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina, 1999.

- CRESTANI, V. **Municipalização da agricultura: pesquisa de opinião**. Monografia. Mimeo. Chapecó, UNOESC - Universidade do Oeste de Santa Catarina, 1995.
- DA MATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis**. Rio de Janeiro, Guanabara, 1990.
- DALLARI, D de A. **Elementos da teoria geral do Estado**. São Paulo: Editora Saraiva, 1994.
- DANTAS, J. C. Alienação e participação. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, 22 (2):30-51, abr./jun. 1988.
- DAVI, F. Poder local e município, algumas considerações. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 27(1): 5-14, jan/mar.1993.
- DIAMOND, L. Introduction: political culture and democracy. In: **Political culture and democracy in developing countries**. Larry Diamond (org.). London: Lyne Review Pub. 1997.
- FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 4ª ed. Porto Alegre, Globo, 1977.
- FAORO, R. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. In: **Revista USP**. São Paulo nº.15, pp. 14-29. 1992.
- FORUM POPULAR ESTADUAL DE SAÚDE. **O controle do Sistema Único de Saúde pela população**. Florianópolis, 1993.
- FRANCO, A. Participação social e participação política: democracia e cidadania – o papel dos conselhos na reforma da política – um programa de investigação. In: **Conselhos municipais e políticas sociais**. Orgs. Sobra, Neves & Carvalho. Rio de Janeiro, IBAM,1997.
- FREY, K. Crise do estado e estilos de gestão municipal. In: **Lua Nova**. CEDEC, nº 37, pp. 107-138, 1996.
- FREY, K. **Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira**. 1998. Mimeo. Florianópolis.

- GODARD, O . O desenvolvimento sustentável. Paisagem intelectual. In: **Faces do trópico úmido: conceitos e novas questões sobre desenvolvimento e meio ambiente**. E. Castro e F. Pinton (Orgs.). Belém: UFPA, 1997, pp. 107-130.
- GÓMEZ, W. H. Desenvolvimento sustentável, agricultura e capitalismo. In: **Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidade?** Org. Dinizar F. Becker. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1997. 238 p.
- GONDIM, L.M. Participação popular ou competência: dilema do poder local? In: **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, nºs.(½), pp.267-289,1992/1993.
- GREGOLIN, A. **Descentralização e Municipalização: o caso da assistência técnica e extensão rural de Santa Catarina**. Dissertação de Mestrado. Mimeo. Rio de Janeiro: UFRJ-Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1997.
- GREGOLIN, A. A municipalização da agricultura em SC. **Jornal do Sindaspisc**, Florianópolis, ago/set. 1998. Especial.
- HENTSHKE, R. **Municipalização da agricultura: a experiência de um modelo formal em Santa Catarina**. Monografia. Mimeo. Curitiba: UFPR - Universidade Federal do Paraná,1995.
- HOLANDA, S.B. de. **Raízes do Brasil**. 25 ed.. Rio de Janeiro, Guanabara, 1990.
- IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **Origens e evolução do município brasileiro**. Rio de Janeiro, IBAM, 1999. pp. 1-12. Mimeo.
- IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **Manual do prefeito**. 9ª ed. e atual. Rio de Janeiro, IBAM, 1992. 292p.
- JACOBI, P. Os municípios e a participação: desafios e alternativas. **Revista de Administração Municipal - IBAM**. Rio de Janeiro. V.38, nº. 198, pp. 32-38. Jan/mar 1991.
- _____. Participação e gerência dos serviços de saúde: desafios e limites no município de São Paulo. In: **Revista de Administração Pública - IBAM**. Rio de Janeiro, nº 26 (2): 32-43, abr./jun. 1992.
- _____. Descentralização e participação: Alcances e limites da inovação no município de

- São Paulo. In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 41: 23-48, abr. 1993.
- JARA, C. J. **Municipalização e a necessidade de definir planejamento local**. IICA – PRORURAL. Julho/1996. Mimeo.
- KONDER, V. M. **Obstáculos culturais à construção de uma sociedade democrática-moderna no Brasil**. (mimeo). Florianópolis. 1999.
- LARANJEIRA, S. M. G. Gestão pública e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. In: **São Paulo em Perspectiva**. 1996.
- LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3ª ed., Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.
- LENZI, C.A.S. **Poder político e mudança social**. Dissertação de Mestrado, UFSC, Florianópolis, SC, 1977.
- LIMA, M. R. S. & CHEIBUB, Z. B. Instituições e valores: as dimensões da democracia na visão da elite brasileira. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. nº 31, ano 11, junho de 1996. pp. 83-110.
- LUCHMANN, Ligia H. H. Política educacional e participação social: uma análise preliminar do Conselho Municipal de Educação de Florianópolis. In: **XIX Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, 17 a 21 de outubro de 1995.
- MARLEY, B. Reforma do Estado, participação popular e democracia: por uma arquitetura de administrações participativas integradas In: **Ensaio FEE**, Porto Alegre. v.19, pp. 245-253, 1998.
- MENDONÇA, L. E. C. de. Administração participativa: onde estão as resistências? In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, nº 26 (3):152-62, jul/set.1992.
- MERRIAN, S. **Qualitative research and case study applications in education**. San Francisco: Jossey-Bass, cap. 2 e 3, pp. 26-67, 1998.
- MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec – Abrasco, 1993.
- MINAYO, M.C.S. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: **Pesquisa Social**

- **Teoria, método e criatividade.** Maria Cecília de Souza Minayo (org.). Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.
- MUSSOI, E. M. **Integración entre investigación y extensión agrária en un contexto de descentralización del Estado y sustentabilización de políticas de desarrollo: el caso de Santa Catarina, Brasil.** Tese de Doutorado. Mimeo. Cordoba-Espanha: Universidad de Cordoba, 1998.
- NEVES, M. da G. das. Conselhos municipais: instrumentos para a descentralização? In: **Conselhos municipais e políticas sociais.** Orgs. Sobra, Neves & Carvalho. Rio de Janeiro, IBAM, 1997.
- NOSSO Futuro Comum. **Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e desenvolvimento.** Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- O'DONNELL, G. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: Reis, F. W. & ___, orgs. **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas** - São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988a.
- O'DONNELL, G. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. In: **Novos Estudos/CEBRAP.** nº 51, Julho de 1988b, pp. 37-61.
- _____. Democracia delegativa? In: **Novos Estudos/CEBRAP.** nº 31, pp. 25-40. out/1991.
- PINHEIRO, R. A dinâmica dos conselhos municipais de saúde do estado do Rio de Janeiro: três estudos de caso (Angra dos Reis, Resende e Bom Jesus de Itabapoana. In: **RAP – Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, 30(5):64 – 100, set./out., 1996
- RAMPAZZO, S. E. A questão ambiental no contexto do desenvolvimento econômico. In: **Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidade?** Org. Dinizar F. Becker. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1997. 238 p.
- RATTNER, H. Tecnologia e desenvolvimento sustentável: uma avaliação crítica. In: **Revista de Administração,** São Paulo, v. 26, nº 1, pp. 5-11, janeiro/março 1991.

RENNÓ Jr. LÚCIO, R. Revisitando a corrente dominante da teoria da cultura política.

Revista Brasileira de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Ano I, Vol. I, nº 1, 1997.

SACHS, I. Desenvolvimento numa economia mundial liberada e globalizante: um desafio impossível? In: **Estudos Avançados** 11(30), 1997.

SACHS, I. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir.** São Paulo: Ed. Vértice, 1986.

_____. **Espaços, tempos e estratégias de desenvolvimento.** São Paulo: Vértice, 1986.

SALES, T. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, nº 25, ano 9, junho de 1994.

SAMPAIO, C. A. **Plano municipal de desenvolvimento em Urupema – SC no período de 1989 a 1994: um estudo de caso de um planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável.** 1994. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, 1994.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro.** 3ª. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SEIBEL, E. J. Cultura política e gestão pública: os limites políticos administrativos para a efetivação de políticas públicas. In: **Anais da II Jornada Científica sobre meio ambiente.** Curitiba 08 a 11/12/96 (no prelo).

SEIBEL, E. J. **Democracia participativa na gestão das políticas públicas.** palestra. 28/09/1999. Mimeo. Florianópolis.

SELLTIZ, C. et al. **Métodos de estudo nas relações sociais.** 2ª ed. São Paulo: E.P.V.-EDUSP, 1987.

SOUTO-MAIOR, J. & GONDIM, L. M. Avaliação de arranjos institucionais para a gestão e o planejamento democráticos. In: **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, 26(3): 140-51, jul./set. 1992.

- SOUTO-MAIOR, J. **Planejamento municipal participativo e estratégico para o desenvolvimento sustentado: projeto integrado de pesquisa**. Florianópolis. UFSC, 1993.
- THIOLLENT, M. J. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**. 4ª edição. São Paulo: Livraria Editora Polis Ltda, 1985.
- TOMMASI, L. de. A participação nos conselhos paritários: significado e limites. In: **Conselhos municipais e políticas sociais**. Orgs. Sobra, Neves & Carvalho. Rio de Janeiro, IBAM, 1997.
- TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Editora Atlas, 1992.
- VARGAS, P. R. O insustentável discurso da sustentabilidade. In: **Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidade?** Org. Dinizar F. Becker. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1997. 238 p.
- VIANNA, O. **Instituições políticas brasileiras**. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1987.
- VIEIRA, P. F. Meio ambiente, desenvolvimento e planejamento. In: Vários autores, **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania no Brasil**. Florianópolis: UFSC e São Paulo: Cortez, pp. 45-98.
- VILLASANTE, T. R. **Las democracias participativas: de la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad**. Ediciones HOAC. Madrid, 1995.
- ZAVARISE, E. **Orçamento participativo. Análise de uma proposta**. Monografia. Mimeo. Florianópolis. ESAG/UDESC – Universidade do Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, 1997.

ANEXOS

ANEXO 1 - RELAÇÃO DOS PREFEITOS ENTREVISTADOS

NOME	MUNICÍPIO	TELEFONE
ADILSON J. COSTA	URUBICI	(049) 278 4211
ALBINO GASPAR (vice)	MAREMA	(049) 754 0222
ALTAIR C. RITTES	DIONÍSIO CERQUEIRA	(049) 844 1163
ARI DALMOLIN	IRACEMINHA	(049) 865 1122
ARNO A. SCHWENDLER	SAUDADES	(049) 734 0127
BERTILO WIGGERS	TUNÁPOLIS	(049) 832 1134
CÉSAR A. BRANCHER	JABORÁ	(049) 526 1188
EDILSON LISBOA	MONTE CASTELO	(047) 654 0166
ÊNIO SIMON	XAVANTINA	(049) 454 1133
FRANCISCO A. GARCIA	ARAQUARI	(047) 477 1200
GERALDO PAULI	ANTÔNIO CARLOS	(048) 272 1123
INÁCIO DE OLIVEIRA	LAURENTINO	(047) 846 1346
IVALDINO FRIGO	PRES. CAST. BRANCO	(049) 457 1122
JOSÉ DAVI PEREIRA	CAMPO BELO DO SUL	(049) 249 1133
LEONEL PAVAN	BALNEÁRIO CAMBORIÚ	(047) 367 4422
MARILÚCIA S. DA COSTA	CURITIBANOS	(049) 241 1555
MILTON V. ROSSET	ALTO BELA VISTA	(049) 455 9022
ORLANDO NOGAROLI	BARRA VELHA	(047) 456 0055

OSMAR TOZZO	PASSOS MAIA	(049) 437 0010
PEDRO M. ROUSSENQ	IMARUÍ	(048) 643 0138
PEDRO MARTENDAL	SANTO A. IMPERATRIZ	(048) 245 1321
PRIMO MENEGALLI	ARARANGUÁ	(048) 524 1900
SÉRGIO DURIGON	OURO	(049) 555 1300
SÉRGIO L. BORTOLON	CATANDUVAS	(049) 525 1144
TARCISIO R. BERVIAN	PERITIBA	(049) 453 1122
VALMOR J. GAUER	MONTE CARLO	(049) 546 0194
VILSON D. MAGGIONI	CORDILHEIRA ALTA	(049) 758 0001

***ANEXO 2 - MAPA DO ESTADO DE SANTA CATARINA COM
MUNICÍPIOS CUJOS PREFEITOS FORAM ENTREVISTADOS.***

ANEXO 3 - POPULAÇÃO E REGIÃO ADMINISTRATIVA DOS MUNICÍPIOS

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO (HAB.) *	REGIÃO
ALTO BELA VISTA	2 400**	AMAUC
ANTÔNIO CARLOS	6.007	GRAMFOLIS
ARAQUARI	17.573	AMUNESC
ARARANGUÁ	55.449	AMESC
BALNEÁRIO CAMBORIÚ	58.188	AMFRI
BARRA VELHA	13.204	AMVALI
CAMPO BELO DO SUL	8.194	AMURES
CATANDUVAS	6.863	AMMOC
CORDILHEIRA ALTA	2.872	AMOESC
CURITIBANOS	37.083	AMARP
DIONÍSIO CERQUEIRA	13.853	AMEOSC
IMARUÍ	13.825	AMUREL
IRACEMINHA	5.168	AMERIOS
JABORÁ	4.233	AMAUC
LAURENTINO	4.532	AMAVI
MAREMA	5.569	AMMAI
MONTE CARLO	7.500	AMMOC
MONTE CASTELO	8.135	AMPLA
OURO	6.509	AMMOC
PASSOS MAIA	4.203	AMMAI
PERITIBA	3.178	AMAUC
PRES. CAST. BRANCO	1.856	AMAUC

SANTO A. IMPERATRIZ	14.569	GRANFPOLIS
SAUDADES	8.481	AMERIOS
TUNÁPOLIS	5.235	AMEOSC
URUBICI	10.259	AMURES
XAVANTINA	4.770	AMAUC

* Dados de IBGE.

** Dados estimados pelo município.

ANEXO 4 - COMPROMISSO DO ENTREVISTADOR

Florianópolis, 22 de junho de 1999

Ilmo. Sr.:

.....
DD Prefeito Municipal
Município de

Prezado senhor,

Meu nome é VILMAR COMASSETTO, sou engenheiro agrônomo e funcionário da Epagri S/A (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina), no município de Ipira /SC.

Atualmente estou estudando na Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC -, fazendo o curso de Pós-Graduação, a nível de mestrado, na área de Desenvolvimento Municipal Sustentável. No momento estou na fase de elaboração da dissertação do referido curso, a qual irá tratar sobre a relação e a percepção dos prefeitos com os conselhos municipais.

Para executar esse trabalho preciso da colaboração dos prefeitos(as) a fim de conhecer suas opiniões e idéias a respeito desse assunto e dessa forma colaborarem para a continuidade do meu trabalho, além de contribuírem para a construção de uma proposta que contribua para aperfeiçoar o bom funcionamento dos conselhos municipais, na visão dos prefeitos.

Diante do exposto, vimos até vossa excelência fim de solicitar vossa colaboração participando de uma *entrevista* sobre o assunto, a qual de antemão garantimos o seu resguardo em termos de publicidade, quanto à autoria pessoal das opiniões, pois as mesmas farão parte de um conjunto de opiniões expressas pela categoria dos prefeitos entrevistados, como um todo.

Certo do atendimento ao meu pedido, desde já somos gratos.

Atenciosamente,

VILMAR COMASSETTO

Curso de Mestrado-UFSC

Fone (048) 233-1625

ANEXO 5 - GUIA DAS ENTREVISTAS

1.0 A percepção dos prefeitos em relação aos conselhos

- Razões que levaram os prefeitos a criarem e manterem os conselhos;
- O caráter dos conselhos – consultivo ou deliberativo?
- A discussão interna nos conselhos – existência de conflito?

2.0 A percepção dos prefeitos em relação aos membros dos conselhos:

- A participação do prefeito na indicação dos conselheiros representantes da sociedade civil.
- A representatividade dos membros dos conselhos.
- A qualificação e competência dos membros para o processo de formulação, gestão e análise das políticas públicas a nível de conselhos.
- A participação dos membros nas reuniões dos conselhos.
- O acompanhamento, por parte dos membros do conselho, da execução das políticas públicas.
- A comunicação do poder público com os conselhos e seus membros – formas de comunicação e frequência.

3.0 A percepção dos prefeitos quanto à influência dos conselhos no cotidiano do município e no modo de governar do prefeito:

- Como os prefeitos percebem o reconhecimento dos conselhos pela população?
- Na percepção dos prefeitos como é a reação dos vereadores em relação aos conselhos?
- A participação dos conselhos na elaboração do orçamento municipal.